

ЗАПИСКА ЩОДО МІЖНАРОДНИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ, ЗАСТОСОВНИХ ДО ПЕВНИХ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З РЕФОРМОЮ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

УКРАЇНА

До підготовки цієї записки долучилися **пан Фернандо Касал Бертоа**, доцент порівняльної політології та член основної групи експертів БДІПЛ з політичних партій; **пані Барбара Джоуан-Стоунстріт**, міжнародна експертка з питань управління та фінансування політичних партій та членкиня основної групи експертів БДІПЛ з політичних партій, і **пані Тамара Отіашвілі**, старша експертка з правових питань демократичного врядування.



Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ

вул. Мьодова 10, PL-00-251 Варшава
Офіс: +48 22 520 06 00, Факс: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

РЕЗЮМЕ

Політичні партії - це критично важливі інститути, що необхідні для розвитку та підтримки будь-якої плюралістичної представницької демократії, та реалізації права громадян брати участь у суспільному житті.

Міжнародно-правові рамки для захисту прав політичних партій і права створювати та брати участь у діяльності політичних партій, ґрунтуються в першу чергу на правах на свободу об'єднань, самовираження, мирних зібрань і участі в політичному житті, які захищаються Міжнародним пактом про громадянські та політичні права (МПГПП), Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод (ЄКПЛ) та протоколів до неї, а також зобов'язань ОБСЄ щодо людського виміру.

БДІПЛ вітає запит на міжнародну експертизу щодо кількох питань, у тому числі добровільного використання цифрової платформи електронного врядування для приєднання до політичної партії, вимоги до політичних партій щодо створення внутрішньопартійних механізмів вирішення суперечок, підстав і процедур призупинення діяльності та заборони політичних партій, у тому числі під час війни, а також деяких питань, що стосуються фінансування політичних партій.

Ця Записка містить огляд відповідних міжнародних і регіональних стандартів, рекомендацій і зобов'язань ОБСЄ, а також деякі приклади належної практики держав щодо вищезазначених тем. Вона в першу чергу має на меті поінформувати про варіанти законодавчого регулювання, які можуть бути використані з метою підвищення загальної ефективності та цілісності системи політичних партій в Україні, а також, спрямована на забезпечення плюралізму політичного ландшафту та інформування про реформу законодавства про політичні партії відповідно до прав людини. Цю Записку слід читати разом із спільними висновками БДІПЛ та Венеціанської комісії, пов'язаними з аналізом українських законопроектів або чинного законодавства, що стосується регулювання політичних партій, а також звітами БДІПЛ про спостереження за виборами в Україні, які містять рекомендації щодо регламенту, діяльності політичних партій, та їх фінансування.

Що стосується добровільного використання цифрової платформи електронного врядування для вступу до політичної партії, то, враховуючи конфіденційність обробки персональних даних, що розкривають політичні погляди осіб, законодавство має передбачити спеціальний правовий режим автоматичної обробки таких даних – з додатковими гарантіями, забезпечуючи при цьому дотримання міжнародних стандартів захисту персональних даних. Окрім використання онлайн-платформи, повинні існувати інші більш традиційні способи приєднання до політичної партії, щоб уникнути ризику нерівного доступу до цифрових технологій чи розриву між поколіннями, забезпечуючи при цьому доступність онлайн-платформи для всіх.

У той час як правова вимога щодо наявності внутрішнього механізму вирішення спорів у політичних партій може бути включена до законодавства, такі правові положення не мають втручатися у вільне функціонування політичних партій та їх автономію, і політичні партії повинні мати право обирати бажані способи вирішення потенційних спорів, не обов'язково через арбітраж. Рішення внутрішнього механізму вирішення спорів щодо цивільних прав або обов'язків повинні підлягати оскарженню в суді чи трибуналі по суті та з процесуальних підстав. Будь-яка форма насильства щодо жінок повинна бути виключена зі сфери застосування будь-якого обов'язкового внутрішнього механізму вирішення спорів, створеного політичною партією.

Прив'язка партійних пожертв до річного доходу може здатися надмірно обмежувальною, потенційно дискримінаційною та загалом призвести до менш інклюзивної участі в політичному житті, водночас створюючи проблеми з точки зору нагляду та виявлення порушень.

Розробляючи підстави для заборони політичних партій, важливо мати на увазі основні принципи, згідно з якими така заборона є крайнім заходом, що її слід застосовувати лише у виняткових випадках, і суворо дотримуватись вимог, встановлених міжнародними стандартами прав людини, тобто на засадах, встановлених законом – це означає, що відповідний закон має бути точним, певним і передбачуваним, переслідувати законну мету, як це передбачено міжнародними документами, бути необхідним у демократичному суспільстві та недискримінаційним. Низка передбачених підстав, згаданих у запиті, викликає певне занепокоєння в цьому відношенні, як детальніше описано в Розділі 4 Записки.

Законодавство, спрямоване на регулювання діяльності політичних партій під час війни, повинне містити положення про припинення дії, яке означає, що всі правові акти та заходи, вжиті протягом цього періоду, припиняють свою дію після закінчення цього надзвичайного стану або іншого подібного режиму. Як наслідок, замість заборони рекомендується розглянути можливість введення в законодавство можливості призупинення діяльності політичних партій, що може бути скасоване після закінчення воєнного стану. Це не обмежує можливості заборони політичної партії шляхом застосування загальних заборонних підстав законодавства про політичні партії, як крайнього заходу та якщо цього абсолютно вимагає гострота ситуації.

Більш детальні та розгорнуті міркування та конкретні рекомендації, які необхідно врахувати щодо пропозицій, висвітлені в тексті Записки.

БДІПЛ позитивно відзначає, що загалом деякі з виявлених проблем, якщо їх належним чином вирішити, мають сприяти вдосконаленню регулювання політичних партій, і тому їхнє вирішення в принципі слід заохочувати. Проте, правове регулювання діяльності політичних партій є складним питанням, яке потребує розгляду широкого кола питань, включаючи політичну систему, контекст і культуру. Хоча практика в державах-учасниках ОБСЄ різна, політичні партії мають бути захищені як невід'ємну частину реалізації права особи на вільне створення об'єднань настільки, наскільки це необхідно для забезпечення ефективного, представницького та справедливого демократичного управління.

У рамках свого мандату з надання допомоги державам-учасникам ОБСЄ у виконанні їхніх зобов'язань ОБСЄ щодо людського виміру

БДІПЛ переглядає, на запит, проекти та чинне законодавство для оцінки їх відповідності міжнародним стандартам прав людини та зобов'язанням ОБСЄ та надає конкретні рекомендації щодо покращення.

ЗМІСТ

I. ВСТУП.....	6
II. СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАПИСКИ.....	6
IV. ВІДПОВІДНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ОБСЄ ЩОДО ЛЮДСЬКОГО ВИМІРУ	7
V. ЗАСТОСУВАННЯ СТАНДАРТІВ І НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ	10
1. ЧЛЕНСТВО В ПАРТІЇ ЧЕРЕЗ ДОБРОВІЛЬНУ ЗАЯВКУ ПОДАНУ ЧЕРЕЗ ЦИФРОВУ ПЛАТФОРМУ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ	10
<i>1.1. Електронні заяви про вступ до партій.....</i>	<i>11</i>
<i>1.2. Автоматична обробка персональних даних, що містять інформацію про політичні погляди</i>	<i>12</i>
<i>1.3. Публічність інформації та доступ до даних</i>	<i>13</i>
<i>1.4. Припинення членства в партії та видалення з цифрової платформи</i>	<i>14</i>
<i>1.5. Інші ключові аспекти прав людини</i>	<i>15</i>
2. ВИМОГИ ЩОДО АЛЬТЕРНАТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ ВИРІШЕННЯ ВНУТРІШНІХ СПОРІВ ТА ПОЛОЖЕННЯ ПРО ВНУТРІШНЬОПАРТІЙНІ СТРУКТУРИ.....	17
<i>2.1. Повага до партійної автономії.....</i>	<i>17</i>
<i>2.2. Внутрішні механізми вирішення спорів та ефективне оскарження в судовому порядку.....</i>	<i>19</i>
3. ВИЗНАЧЕННЯ ГРАНИЧНИХ ОБМЕЖЕНЬ ВНЕСКІВ НА ПІДТРИМКУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ.....	21
<i>3.1. Види приватних пожертв.....</i>	<i>24</i>
<i>3.2. Запобіжні заходи для зменшення ризику використання фіктивних донорів</i>	<i>27</i>
4. ПІДСТАВИ ТА ПОРЯДОК ПРИПИНЕННЯ ТА ЗАБОРОНИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ.....	28
<i>4.1. Допустимі підстави для заборони політичної партії</i>	<i>28</i>
<i>4.2. Заборона політичних партій під час війни</i>	<i>36</i>
5. МАСОВЕ ЧЛЕНСТВО У ПАРТІЯХ ТА РІЛЬ РЯДОВИХ ПАРТІЙЦІВ	39

I. ВСТУП

1. 30 січня 2023 року, Парламентська робоча група з розробки проекту Закону України «Про політичні партії» направила до Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (далі – БДІПЛ) запит на проведення правової експертизи щодо деяких питань, що стосуються реформи законодавства про політичні партії в Україні.
2. 3 лютого 2023 року, БДІПЛ надало відповідь на цей запит, підтвердивши готовність Бюро надати експертну консультацію у формі Записки, у якій викладено відповідні застосовні міжнародні й регіональні стандарти та рекомендації, а також, якщо це доречно, наведено порівняльний огляд окремих прикладів з держав-учасниць ОБСЄ, які були визнані відповідними міжнародними або регіональними органами як такі, що відносяться до належної практики.
3. Ця Записка також має на меті поінформувати про варіанти законодавчого регулювання, які можуть бути використані Парламентською робочою групою з метою підвищення загальної ефективності та цілісності системи політичних партій в Україні, а також для забезпечення плюралізму політичного ландшафту та інформування про реформу законодавства про політичні партії, з дотриманням при цьому прав людини.
4. Ця Записка була підготовлена у відповідь на вищезгаданий запит. БДІПЛ провело цю оцінку в рамках свого загального мандату з надання допомоги державам-учасницям ОБСЄ у виконанні своїх зобов'язань ОБСЄ щодо людського виміру. БДІПЛ готове проаналізувати чинне законодавство та майбутні законопроекти/поправки, які будуть розроблені щодо регулювання політичних партій найближчим часом. Таке правове дослідження забезпечить більш детальний аналіз відповідності міжнародним стандартам прав людини та зобов'язанням ОБСЄ щодо конкретних законодавчих рішень і правових положень.

II. СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАПИСКИ

5. Сфера застосування цієї Записки зосереджена на розгляді певних питань, згідно із запитом Парламентської робочої групи, в першу чергу на (i) поданні електронної заявки на членство у партії через цифрову платформу електронного врядування та формуванні онлайн реєстру; (ii) регулюванні внутрішніх механізмів вирішення спорів; (iii) питаннях, пов'язаних з фінансуванням політичних партій та обмеженнями пожертв; та (iv) підставах та процедурі призупинення та заборони діяльності політичних партій, у тому числі під час воєнного стану. Ця Записка має на меті надати огляд відповідних міжнародних стандартів і рекомендацій у сфері прав людини, зобов'язань ОБСЄ та належної законодавчої практики у регіоні ОБСЄ, що стосується регулювання діяльності політичних партій у цих сферах. Таким чином, через ці обмеження вона не містить аналізу усієї правової та інституційної бази, що регулює політичні партії в Україні.
6. Ця Записка має на меті запропонувати загальні керівні принципи та конкретні приклади для подальшого проведення запланованих реформ шляхом прийняття

відповідного законодавства, якщо це буде визнано необхідним. Посилаючись на належну законодавчу практику, БДПЛ не виступає за якусь конкретну модель. Крім того, приклад будь-якої країни слід оцінювати з обережністю, оскільки він не обов'язково може бути відтворений в іншій країні. Приклади країн слід завжди розглядати в світлі ширшої національної інституційної та правової бази, а також контексту країни та політичної культури.

7. Відповідно до Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок¹ (далі – КЛДЖ) та Плану дій ОБСЄ щодо сприяння гендерній рівності 2004 року,² а також зобов'язань щодо включення гендерних питань у діяльність, програми та проекти ОБСЄ, Записка містить, де це доречно, огляд аспекту гендеру та різноманітності.
8. Записку перекладено українською мовою, але у випадку розбіжностей між текстами перевагу матиме версія англійською мовою.
9. З огляду на вищезазначене, ця Записка не перешкоджає БДПЛ формулювати додаткові письмові чи усні рекомендації чи коментарі щодо питань, розглянутих у цій Записці, або щодо відповідних правових актів чи пов'язаного законодавства, що стосується правової та інституційної бази, що регулюватиме політичні партії та їх фінансування в Україні в майбутньому.

IV. ВІДПОВІДНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ОБСЄ ЩОДО ЛЮДСЬКОГО ВИМІРУ

10. Політичні партії як приватні об'єднання були визнані важливими гравцями в демократичному процесі та основою плюралістичного суспільства, а отже, вони відіграють вирішальну роль у публічній сфері.³ Права на свободу об'єднання та вільне вираження поглядів є фундаментальними для належного функціонування демократичного суспільства. Політичні партії, як колективні інструменти політичного самовираження, повинні мати можливість повною мірою користуватися такими правами.
11. Основні права, надані політичним партіям та їхнім членам, містяться в першу чергу в статтях 19 і 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (далі «МПГПП»), і захищають, відповідно, права на свободу вираження поглядів і переконань і право на свободу об'єднань.⁴ Іншими положеннями МПГПП, які також мають відношення до цієї Примітки, є стаття 25 (право на участь у державних справах), 20(2) (заборона пропагування національної, расової чи релігійної ненависті, що є підбурюванням до дискримінації, ворожнечі чи насильства), 17 (право на приватне життя), стаття 3 (право на рівність чоловіків і жінок), 27 (права етнічних, релігійних або мовних меншин) і 26 (рівність перед законом). У сфері гендерної рівності та різноманітності актуальною є Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок⁵ далі – КЛДЖ), зокрема

¹ Див. [Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок](#) (далі – CEDAW), ухвалену резолюцією 34/180 Генеральної Асамблеї 18 грудня 1979 року. Україна приєдналася до цієї Конвенції 2 грудня 2009 року.

² Див. [План дій ОБСЄ щодо просування гендерної рівності](#), прийнятий Рішенням № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), п. 32.

³ БДПЛ та Венеціанська комісія, [Спільні рекомендації щодо регулювання політичних партій](#) (2^{-е} видання, 2020), CDL-AD(2020)032, параграф. 17.

⁴ Див. [Міжнародний пакт про громадянські та політичні права](#), прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН резолюцією 2200A (XXI) від 16 грудня 1966 року. Україна ратифікувала Пакт 12 листопада 1973 року.

⁵ [Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок](#) (далі – CEDAW), ухвалена резолюцією 34/180 Генеральної Асамблеї 18 грудня 1979 року. Україна ратифікувала Конвенцію 12 березня 1981 року.

- її стаття 4 (про тимчасові спеціальні заходи для посилення гендерної рівності) та 7 (про усунення дискримінації жінок у політичному та громадському житті), а також Конвенція ООН про права людей з інвалідністю (далі «КПІ»), насамперед, стаття 29 про участь людей з інвалідністю в політичному та громадському житті.⁶ У сфері боротьби з корупцією стаття 7(3) Конвенції ООН проти корупції визначає, що *«кожна держава-учасниця також повинна розглянути можливість застосування відповідних законодавчих та адміністративних заходів, які відповідають цілям цієї Конвенції та основним принципам національного законодавства, щоб підвищити прозорість у фінансуванні кандидатів на виборні державні посади та, де це застосовно, у фінансуванні політичних партій»*.⁷
12. На регіональному рівні, стаття 11 Європейської конвенції з прав людини (далі «ЄКПЛ») встановлює стандарти щодо права на свободу об'єднань, які захищають права політичних партій як особливих типів об'єднань, та їх членів.⁸ Прецедентне право Європейського суду з прав людини (надалі «ЄСПЛ») містить додаткові рекомендації для держав-членів Ради Європи щодо того, як забезпечити відповідність їхніх законів і політики ключовим аспектам статті 11 ЄКПЛ. Крім того, право на свободу поглядів і їх вираження згідно зі статтею 10 ЄКПЛ і право на вільні вибори, гарантоване статтею 3 Першого протоколу до ЄКПЛ, також мають значення, коли аналізуються питання, що стосуються політичних партій.
13. Відповідно до параграфа 7.6 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року, держави-учасниці ОБСЄ зобов'язалися *«поважати право окремих осіб і груп вільно створювати власні політичні партії чи інші політичні організації, та надавати таким політичним партіям і організаціям необхідні правові гарантії, що дозволяють їм конкурувати одна з одною на основі рівності перед законом і владою»*.⁹ Копенгагенський документ (1990 р.) також містить захист свободи асоціації (параграф 9.3) і свободи думки та вираження поглядів (параграф 9.1), а також зобов'язання щодо відокремлення держави від політичних партій (параграф 5.4). У контексті ОБСЄ, цікаве також рішення Ради міністрів 7/09 щодо участі жінок у політичному та громадському житті.¹⁰
14. Ці стандарти та зобов'язання доповнюються різними вказівками та рекомендаціями ООН, Ради Європи та ОБСЄ. На міжнародному рівні це, зокрема, Загальний коментар № 25 Комітету ООН з прав людини щодо права брати участь у веденні державних справ, права голосу та права рівного доступу до державної служби, що тлумачить зобов'язання держави згідно зі статтею 25 МПГПП,¹¹ а також Загальна рекомендація КЛДЖ № 23: Політичне та громадське життя.¹² Інші корисні довідкові документи на рівнях ОБСЄ та Ради Європи включають Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи (2003)4 щодо загальних правил боротьби з корупцією під час фінансування політичних партій і виборчих кампаній.¹³ Наступні рекомендації також містять посилання, у відповідних

⁶ Конвенція ООН про права людей з обмеженими можливостями, ухвалена 13 грудня 2006 року під час шістдесят першої сесії Генеральної Асамблеї резолюцією A/RES/61/106. Україна ратифікувала Конвенцію 4 лютого 2010 року.

⁷ Конвенція ООН проти корупції, прийнята Генеральною Асамблеєю 31 жовтня 2003 року резолюцією 58/4. Конвенція набула чинності 14 грудня 2005 року, а Україна ратифікувала її 2 грудня 2009 року.

⁸ Див. Конвенція Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод, яка набрала чинності 3 вересня 1953 року. Україна ратифікувала Конвенцію 11 вересня 1997 року.

⁹ Див. Копенгагенський документ ОБСЄ 1990 р. (29 червня 1990 р.) 29 ILM 1305.

¹⁰ Рішення Ради міністрів ОБСЄ 7/09 від 2 грудня 2009 р. «Участь жінок у політичному та громадському житті».

¹¹ Загальний коментар 25 Комітету ООН з прав людини: Право на участь у веденні державних справ, виборчі права та право рівного доступу до державної служби, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7

¹² Див. Комітет КЛДЖ, Загальна рекомендація № 23: Політичне та громадське життя (1997), A/52/38/Rev.1..

¹³ Рада Європи, Рекомендація Комітету міністрів (2003)4 щодо загальних правил протидії корупції під час фінансування політичних партій і виборчих кампаній.

випадках, на інші документи необов'язкового характеру, які пропонують додаткові та більш детальні вказівки, зокрема:

- Спільні рекомендації БДПЛ та Венеціанської комісії щодо регулювання політичних партій,¹⁴ ухвалені у 2020 році (надалі - «Спільні рекомендації 2020»);
- Спільні рекомендації БДПЛ-Венеціанської комісії щодо свободи об'єднань 2015 року;¹⁵
- Керівні принципи БДПЛ щодо сприяння участі у політичному житті осіб з інвалідністю 2019 року;¹⁶
- публікація БДПЛ «Гендерна рівність на виборних посадах: шестиступінний план дій» (2011);¹⁷
- Посібник Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин (далі – ВКНМ) щодо спостереження та сприяння участі національних меншин у виборчих процесах (2014 р.)¹⁸ та Лундські рекомендації ВКНМ щодо ефективної участі національних меншин у суспільному житті (1999 р.);¹⁹
- різноманітні спільні висновки БДПЛ та Венеціанської комісії,²⁰ особливо ті, що стосуються перегляду українських законопроектів або чинного законодавства, що стосується регулювання політичних партій, а також звіти БДПЛ про спостереження за виборами в Україні, які містять рекомендації щодо регламенту, діяльності та фінансування політичних партій;²¹ та
- Звіти Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) щодо прозорості фінансування партій в Україні.²²

¹⁴ БДПЛ та Венеціанська комісія, *Рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій* (2-ге видання, 2020), CDL-AD(2020)032 (далі «Спільні рекомендації щодо регулювання політичних партій 2020»).

¹⁵ БДПЛ та Венеціанська комісія, *Рекомендації щодо свободи об'єднань* (2015), CDL-AD(2014)046 (далі «Спільні рекомендації щодо свободи об'єднань 2015»).

¹⁶ БДПЛ, *Рекомендації щодо сприяння політичній участі людей з інвалідністю* (2019).

¹⁷ БДПЛ, *Гендерна рівність на виборних посадах: шестиступінний план дій* | ОБСЄ (2011).

¹⁸ Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин (ОБСЄ/HCNM), *Посібник зі спостереження та сприяння участі національних меншин у виборчих процесах* (2014).

¹⁹ ОБСЄ/ВКНМ, *Лундські рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у суспільному житті* (1999).

²⁰ Доступно за адресою: < <https://www.legislationline.org/odihr-documents/page/legal-reviews/topic/16/Political%20Parties/show> >, особливо БДПЛ та Венеціанська комісія, *Спільний проміжний висновок щодо права України про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) режимів і заборону пропаганди їхньої символіки*, CDL-AD(2015)041-е; *Спільний висновок щодо проекту змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та боротьби з політичною корупцією в Україні*, CDL-AD(2015)025; *Спільний висновок щодо проекту Закону України «Про політичні партії»*, CDL-AD(2021)003. Див. також Венеціанська комісія, *Висновок щодо українського законодавства про політичні партії*, CDL-AD(2002)017.

²¹ Дивіться < *Вибори в Україні* | ОБСЄ >.

²² Див. GRECO, Третій раунд оцінки, *Звіт про оцінку України, Прозорість фінансування партій* (Тема II), 2011 (*Greco Eval III Rep (2011) 1E*), Третій раунд оцінки, *Звіт про відповідність України, Прозорість фінансування партій*, 2013 (*Greco RC-III (2013) 14*), Третій раунд оцінки, *Другий звіт про відповідність щодо України, Прозорість фінансування партій*, 2015 (*Greco RC-III (2015) 22*), і *Доповнення до Другого звіту про відповідність щодо України*, 2017 (*GrecoRC3 (2017)8*).

V. ЗАСТОСУВАННЯ СТАНДАРТІВ І НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ

1. ЧЛЕНСТВО В ПАРТІЇ ЧЕРЕЗ ДОБРОВІЛЬНУ ЗАЯВКУ ПОДАНУ ЧЕРЕЗ ЦИФРОВУ ПЛАТФОРМУ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ

15. У запиті на підготовку Записки було поставлено питання щодо запровадження системи добровільної подачі заяв про вступ до політичної партії за допомогою цифрової платформи «Дія», єдиного порталу електронних послуг державного врядування, з метою спрощення вступу нових членів партії та забезпечення ефективної діяльності масових партій. На практиці, це призведе також до формування уповноваженими особами реєстру членів партії через онлайн-платформу.
16. Загалом, використання онлайн-інструментів може сприяти здійсненню права на свободу об'єднання²³ та підвищити чесність процедур членства в партії. Однак, **враховуючи чутливість даних, що розкривають політичні погляди окремих осіб,²⁴ до будь-якої автоматичної обробки таких даних слід підходити дуже обережно.** Зокрема, слід підкреслити, що право на конфіденційність поширюється на об'єднання, у тому числі політичну партію, і його члени та держава повинні поважати принципи захисту даних і право на конфіденційність об'єднання.²⁵ Таким чином, будь-який такий спосіб або систему добровільної онлайн-заявки на членство в партії необхідно буде оцінити на відповідність правам людини та основним свободам, зокрема правам на свободу об'єднань, повагу до приватного життя та участь в політичному житті, а також стандартам і принципам захисту персональних даних та недискримінації. Крім того, розглядаючи використання онлайн-інструментів, необхідно враховувати низку міркувань, наведених нижче
17. В державах-учасниках ОБСЄ практика суттєво різниться, але будь-який такий приклад необхідно розглядати в світлі ширшої національної політичної, інституційної та правової бази, а також контексту країни та культури. Деякі країни не вимагають створення жодного реєстру членів партії,²⁶ тоді як інші забезпечують публічний доступ до списку членів партії,²⁷ або вимагають регулярно подавати оновлений список членів державним органам, але такий список не є публічним, або доступ до нього можливий лише за запитом.²⁸ Стосовно вимоги до партії

²³ Див. БДІПЛ та Венеціанська комісія. [Спільні рекомендації щодо свободи об'єднань](#), CDL-AD(2014)046, параграфи. 260-262.

²⁴ Див., наприклад, БДІПЛ та Венеціанська комісія, [Спільний висновок щодо проекту Закону України «Про політичні партії»](#), CDL-AD(2021)003, п. 77, де зазначено, що «[i]нформація про членство в політичній партії також захищена правом на приватність, оскільки така інформація дає пряме розуміння політичних поглядів окремих осіб», і посилається в цьому контексті на ЄСПЛ, *Catt v Сполучене Королівство*, № 43514/15, 24 січня 2019 р., п. 112, підкреслюючи, що персональні дані, які розкривають політичні погляди, належать до спеціальних категорій конфіденційних даних, які потребують підвищеного рівня захисту.

²⁵ Там само, пункти 164 та 228 ([Спільні рекомендації DIHR та Венеціанської комісії щодо свободи об'єднань](#)).

²⁶ Див., наприклад, у **Нідерландах**, де політичні партії отримують додаткові субсидії від держави на основі кількості членів; немає загального реєстру, а звітність про членство партій перевіряється незалежними бухгалтерами на основі сплати членських внесків.

²⁷ Див., наприклад, **Естонію** (<https://ariregister.rik.ee/est/political_party>), де інформація (ім'я, дата народження та дата, коли особа стала членом партії) є загальнодоступною, а доступ до інформації про попередніх членів партії (тобто людей, які вийшли з партії або померли), також можливий за допомогою запиту, зробленого до Реєстру. Якщо громадянин вийшов із партії, то він зобов'язаний повідомити про це до Реєстру, тоді його ім'я вилучається з Реєстру.

²⁸ Див., наприклад, у **Литві** партії зобов'язані щорічно подавати міністру юстиції (МЮ) оновлений список членів (не пізніше 1 березня та 1 жовтня – ст. 9 Закону про політичні партії), список не є публічним, хоча будь-який громадянин може перевірити через інформаційну систему, чи є він/вона членом політичної партії, і може, поінформувачи партію, написати безпосередньо до Міністерства юстиції з проханням виключити його зі списку членів партії, якщо вона/він більше не бажає бути членом партії. У **Латвії** також існує зобов'язання партій щорічно (1 березня) подавати оновлений список членів до Реєстру, але лише інформацію про кількість членів кожної партії можна знайти в Інтернеті: <<https://www.ur.gov.lv/lv/specializeta-informacija/informacija-par-politisko-partiju-biedru-skaitu/>> хоча список членів (лише з іменем та прізвищем) є загальнодоступним

надати державі списки своїх членів, потрібно зазначити, що Спільні керівні принципи підкреслюють, що ця вимога буде виглядати надмірним втручанням, яке не сумісне із принципами необхідності та пропорційності.²⁹ Що стосується конкретно питання добровільного використання онлайн-платформ/інструментів для приєднання до політичної партії, це, як правило, здійснюється через власні веб-сайти політичних партій, і відповідні списки членів партії, як правило, зберігаються зазначеними політичними партіями.³⁰ БДПЛ не відомо про приклади використання керованих державою систем електронного врядування або систем онлайн/електронних державних послуг з метою приєднання до політичних партій.

1.1. Електронні заяви про вступ до партії

18. Запропонована раніше поправка до Закону України «Про політичні партії» передбачала зобов'язання політичних партій вносити відомості про своїх членів до Єдиного реєстру членів політичних партій, який веде Міністерство юстиції. БДПЛ і Венеціанська комісія рекомендували переглянути це положення. У спільному висновку 2021 року зазначено, що *«навіть якщо не вся інформація про членів (включаючи номери їхніх паспортів та інформацію про податкову реєстрацію), включена до реєстру, є загальнодоступною, існування такого реєстру та, зокрема, його відкритість для контролю таких органів, як Міністерство юстиції, а також для громадськості загалом, викликає серйозне занепокоєння щодо дотримання прав політичних партій та їхніх членів на свободу об'єднань і недоторканність приватного життя»*.³¹
19. Зрозуміло, що варіант, який розглядається, полягатиме в тому, щоб надати можливість політичним партіям використовувати «Дію» для залучення нових членів до своїх політичних партій, а подання онлайн-заяви особами, які бажають приєднатися до політичної партії, буде добровільним. Насправді важливо, щоб використання «Дії» було необов'язковим для політичних партій, щоб поважати принцип партійної автономії та свободи управління своїми внутрішніми справами.³² Використання онлайн-інструментів на додаток до інших більш традиційних способів приєднання до політичної партії зменшує ризик непрямої дискримінації щодо певних осіб або груп, які можуть мати більш обмежений доступ до Інтернету або не володіти навичками використання таких онлайн-інструментів (див. Розділ 1.5 нижче).

у цифровому реєстрі за допомогою електронної ідентифікаційної картки або електронного банкінгу, якщо сплачується комісія (близько 4 євро за партійно-річний список). У Румунії політичні партії повинні подати список із зазначенням імені та прізвища, дати народження, адреси, типу посвідчення особи (серія та номер), особистого цифрового коду та підпису, а також письмову заяву під присягою особи, яка підготувала список, засвідчення справжності підписів, під покаранням, передбаченим Кримінальним кодексом (ст. 292); список потрібно оновлювати кожного передвиборчого року (до 31 ^{грудня} того ж року), але він недоступний в Інтернеті, а лише кількість членів, а також імена членів, які входять до керівних органів кожного з осередків партії (див. < <https://tribunalulbucuresti.ro/index.php/partide-si-aliance-politice/partide-politice> >). У Молдові від політичних партій вимагається надати список членів (включно з іменем, статтю, датою народження, адресою, серією/номером посвідчення особи та підписом кожного члена) під час реєстрації, але цей список не є загальнодоступним.

²⁹ БДПЛ та Венеціанська комісія, *Рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій* (2-е видання, 2020 р.), п. 154.

³⁰ Див., наприклад, в Естонії (< https://ariregister.rik.ee/est/political_party >), де відповідні партії мають власні способи приєднання, онлайн та/або офлайн, а списки членів зберігаються правлінням партій, навіть якщо вони доступні в централізованій базі даних. Див. також, наприклад, International IDEA, *Нові форми членства в політичних партіях* (2020).

³¹ Див. Спільний висновок БДПЛ та Венеціанської комісії *щодо проекту Закону України «Про політичні партії»*, CDL-AD(2021)003, п. 76.

³² Дійсно, зобов'язання політичних партій використовувати онлайн-платформу для реєстрації своїх членів може втручатися у внутрішні функції та процеси політичних партій із залучення /реєстрації нових членів, що може не відповідати повазі до принципу партійної автономії та праву партій як вільних об'єднань керувати своїми внутрішніми справами; див. БДПЛ та Венеціанська комісія, *Рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій* (2-е видання, 2020), CDL-AD(2020)032, параграф. 151, яка говорить: «Правове регулювання внутрішньопартійних функцій, якщо воно застосовується, має тлумачитися вузько, щоб поважати принцип автономії партії та не втручатися в право партії як вільних об'єднань керувати своїми внутрішніми справами».

20. Вітається також те, що заплановане використання «Дії» є добровільним для осіб, які бажають приєднатися до політичної партії. Дійсно, якби це було обов'язковим, це потенційно могло б мати стримуючий ефект, перешкоджаючи їм ставати членами політичних партій, особливо опозиційних, і загалом брати участь у політичному житті, через побоювання зловживання онлайн-інструментами.³³ На практиці це також означає, що політичні партії також повинні пропонувати альтернативні способи приєднання до своїх політичних партій.

1.2. Автоматична обробка персональних даних, що містять інформацію про політичні погляди

21. Як зазначено у статті 6 Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (ETS № 108), учасницею якої є Україна,³⁴ *«персональні дані, що розкривають расове походження, політичні або релігійні погляди чи інші переконання, а також персональні дані, що стосуються здоров'я чи сексуального життя, не можуть оброблятися автоматично, якщо національне законодавство не передбачає відповідних гарантій»*. Дійсно, такі дані, що розкривають політичні погляди окремих осіб, є особливо чутливими. Обробка персональних даних, які розкривають політичні погляди, тягне за собою серйозні ризики дискримінації виборців, що потенційно може призвести до створення несприятливого режиму та залякування виборців, тоді як знання про те, хто підтримує чи не підтримує правлячу партію, також може вплинути на надання особам державних послуг.³⁵ Таким чином, **обробка таких особливих категорій персональних даних має супроводжуватися застосуванням запобіжних заходів, що відповідають ризикам дискримінації виборців та порушення їх інтересів, прав і свобод.**³⁶
22. Протокол (CETS: 223), який вносить зміни до Конвенції, хоча ще не ратифікований Україною, надалі визначає, що автоматична обробка таких конфіденційних даних *«дозволяється лише тоді, коли відповідні гарантії закріплено в законі, і доповнюють ті, що передбачені Конвенцією»*, і які повинні *«захищати від ризиків, які може становити обробка конфіденційних даних для інтересів, прав і основних свобод суб'єкта даних, зокрема ризику дискримінації»* (пропонована нова редакція статті 6(1) і (2) Конвенції). У Пояснювальній доповіді до Протоколу також наводяться приклади типів додаткових гарантій, які можна розглядати окремо або в поєднанні, щодо обробки таких конфіденційних даних, включаючи чітку згоду суб'єкта даних, закон, що визначає мету та засоби обробки, або визначення виняткових випадків, коли обробка таких даних буде дозволена, зобов'язання

³³ Дійсно, якби використання онлайн-платформи для приєднання до політичної партії було обов'язковим, а не добровільним, це могло б стати стримуючим фактором для осіб в питанні доручення до політичних партій, оскільки вони можуть побоюватися наслідків своєї політичної підтримки та/або негативних наслідків через приналежність до певної партії.

³⁴ Див. Конвенцію Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (CETS № 108) від 28 січня 1981 р., яка набула чинності в Україні 1 січня 2011 р. Україна ще не ратифікувала [Протокол про внесення змін до Конвенції про захист фізичних осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних](#), яка спрямована на подальше вдосконалення механізмів захисту персональних даних.

³⁵ Див., наприклад, Комітет Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (Конвенція 108), Керівні [принципи щодо захисту осіб у зв'язку з обробкою персональних даних політичними кампаніями та для них](#) (2021), п. 4.2.4.

³⁶ Там само.

зберігати професійну таємницю, заходи після аналізу ризиків;³⁷ конкретний і кваліфікований організаційний або технічний захід безпеки.³⁸

23. З огляду на вищезазначене, у разі використання існуючої онлайн-платформи «Дія» з метою добровільного подання заяви про членство в політичній партії, **спеціальний правовий режим автоматичної обробки даних щодо членства в політичних партіях – з додатковими запобіжними заходами – необхідно буде прийняти поза межами існуючої правової бази щодо захисту персональних даних, застосовної до «Дії», яка сама по собі має відповідати міжнародним і регіональним стандартам захисту персональних даних.**³⁹ Визначення відповідності існуючої структури цим стандартам виходить за рамки цієї Записки.
24. Окрім того, БДПЛ і Венеціанська комісія неодноразово висловлювали занепокоєння щодо ситуацій, коли орган, який обробляє персональні дані, пов'язані з реєстрацією чи членством у політичній партії, та/або здійснює нагляд за такими даними, не відповідає вимогам незалежності та неупередженості.⁴⁰ Відсутність фактичної незалежності керівного органу, або його сприйняття як такого, підриває довіру громадськості до функціонування такої системи. Таким чином, зазвичай рекомендується, щоб керівний орган і будь-який **розпорядник даних/уповноважена особа надали достатні гарантії незалежності та неупередженості, на додаток до гарантій забезпечення конфіденційності та безпеки даних, які він/вона зберігає.**⁴¹ Законодавство також може передбачати вимогу щодо певного рівня безпекового доступу, який повинен мати розпорядник даних.

1.3. Публічність інформації та доступ до даних

25. Наразі незрозуміло, чи будуть дані в «Дії» про членство в політичних партіях доступні для громадськості, чи ні. Як неодноразово підкреслювалося БДПЛ і Венеціанською комісією, в принципі, **список членів партії є внутрішнім документом партії і не підлягає оприлюдненню.**⁴² Навіть якщо подання заяв через «Дію» є добровільним, в тому випадку, якщо інформація про приналежність до політичної партії, подана через «Дію», **має бути оприлюднена чи доступна для громадськості, особа має бути чітко поінформована про це та мати можливість надати чітку згоду на розголошення таких даних, яку вона повинна мати можливість легко відкликати в будь-який час.**⁴³

³⁷ Оцінка ризику перед обробкою повинна дослідити, чи дані захищені від несанкціонованого доступу, модифікації та видалення/знищення, і повинна прагнути до впровадження високих стандартів безпеки протягом обробки; така оцінка повинна ґрунтуватися на міркуваннях необхідності та пропорційності, а також на фундаментальних принципах захисту даних у діапазоні ризиків, включаючи фізичну доступність, мережевий доступ до пристроїв і даних, а також резервне копіювання та архівування даних; див. Конвенцію 108), [Керівні принципи щодо захисту осіб щодо обробки персональних даних політичними кампаніями та для них](#) (2021), п. 4.3.5.

³⁸ Див. [Пояснювальний звіт – CETS 223 – Автоматична обробка персональних даних \(Протокол про внесення змін\)](#), 10 жовтня 2018 р., п. 56.

³⁹ Зокрема, GDPR і Конвенція Ради Європи про захист осіб щодо автоматизованої обробки персональних даних (CETS № 108).

⁴⁰ Див., наприклад, [Керівні принципи БДПЛ та Венеціанської комісії щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-ге видання, 2020 р.), пункт 267, у якому зазначено: «Незалежно від того, який орган має займатися реєстрацією, він має бути позапартійним за своєю суттю та відповідати вимогам незалежності та неупередженості.»; та абз. 270, яка говорить: «З метою забезпечення прозорості та підвищення їх незалежності законодавством має бути конкретно визначено порядок призначення відповідних органів державного нагляду». Див. також, наприклад, БДПЛ та Венеціанська комісія, [Спільний висновок щодо Закону про політичні партії Азербайджану](#), CDL-AD(2023)007, параграф. 100.

⁴¹ Там само, пункт 100.

⁴² Див. також БДПЛ та Венеціанська комісія, [Спільний висновок щодо Закону про політичні партії Азербайджану](#), CDL-AD(2023)007, параграф. 100. Див. також БДПЛ та Венеціанська комісія, [Спільні рекомендації щодо свободи об'єднань](#), п. 231.

⁴³ Див., наприклад, [Регламент \(ЄС\) 2016/679 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних і про вільний рух таких даних, а також про скасування Директиви 95 / 46/ЄС](#) (Загальний регламент захисту даних, «GDPR»), стаття 7 і пункт 32.

26. Інша проблема полягає в тому, щоб знати, яким чином буде використовуватися онлайн-реєстр членів партії, і якою мірою він буде потенційно доступним для інших державних органів, окрім розпорядника даних, який, як підкреслено вище, має бути незалежним органом. Варто нагадати, що органи, відповідальні за нагляд за політичними партіями, повинні утримуватися від здійснення надмірного контролю над партійною діяльністю, та обмежувати свої розслідування тими випадками, у яких існують ознаки протиправних дій конкретної партії.⁴⁴ ЄСПЛ висловив особливу стурбованість що того, що політичні партії можуть підлягати перевіркам з боку органів влади під загрозою розпуску. Суд заявив у справі Республіканської партії, що він не міг знайти жодного обґрунтування таких інтрузивних заходів, за яких політичні партії піддаються частим і комплексним перевіркам і перебувають під постійною загрозою розпуску з формальних причин.⁴⁵ Таким чином, розглядаючи варіант використання «Дії», важливо мати на увазі, що **онлайн-реєстр не повинен бути доступним для контролюючого органу (чи інших державних органів) з метою проведення регулярних перевірок, за винятком обмежених випадків можливого розслідування, коли існує підозра щодо серйозного порушення законодавства, і така можливість має бути належним чином передбачена законом.**⁴⁶

1.4. Припинення членства в партії та видалення з цифрової платформи

27. Будь-якій фізичній особі, чії дані обробляються на цифровій платформі «Дія», має бути гарантовано право вимагати від розпорядника видалення таких даних, а розпорядник повинен видалити персональні дані без невинновданої затримки,⁴⁷ тобто приблизно впродовж місяця. Особу надалі слід поінформувати про таке видалення. Згідно зі статтею 20 Загальної декларації прав людини, усі особи мають бути вільні у приєднанні до об'єднань, а також у відмові від такого приєднання. Оскільки членство в партії є вираженням вільного вибору особи, права на свободу вираження поглядів і політичних переконань, важливо, щоб **право окремих членів партії в будь-який момент припинити своє членство та бути вилученими зі списку членів, доступного в «Дії», було гарантовано, без зайвої затримки, на додаток до права вимагати виправлення даних, якщо вони є неточними, застарілими або неповними**, яке також гарантується міжнародними стандартами захисту персональних даних.
28. Стосовно цього питання, повинні існувати чіткі та ефективні механізми, включаючи судовий нагляд та ефективні засоби правового захисту у випадку, якщо особа більше не хоче бути включеною до цифрової платформи/реєстру. Відповідно до зобов'язань ОБСЄ та міжнародних зобов'язань, процесуальні гарантії є необхідними для забезпечення права кожного на «*ефективні засоби захисту проти адміністративних рішень, щоб гарантувати дотримання основних прав і забезпечити правову цілісність*».⁴⁸ Це зобов'язання також надає «*ефективні засоби правового захисту проти адміністративних постанов для осіб, які постраждали від них*», і забезпечує «*можливість судового перегляду таких*

⁴⁴ БДПЛ і Венеціанська комісія, [Рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-е видання, 2020), параграф 269.

⁴⁵ ЄСПЛ, *Республіканська партія Росії проти Росії*, [Республіканська партія Росії проти Росії](#), №. 12976/07, 12 квітня 2011 р., пункт 115.

⁴⁶ Див., наприклад, Спільний висновок БДПЛ та Венеціанської комісії [щодо Закону про політичні партії Азербайджану](#), CDL-AD(2023)007, параграф. 100. Див. також БДПЛ та Венеціанська комісія, [Спільні рекомендації щодо свободи об'єднань](#), CDL-AD(2014)046, параграф. 231; і [Рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-е видання, 2020 р.), п. 268.

⁴⁷ Див. статтю 17 GDPR і статтю 8(с) Конвенції Ради Європи 108.

⁴⁸ Див. 5.10 [Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року](#).

постанов і рішень».⁴⁹ Для забезпечення ефективного правового захисту, **правила використання онлайн-реєстру мають передбачати способи оскарження.**⁵⁰

1.5. Інші ключові аспекти прав людини

29. Коли розглядається використання нових технологій для сприяння створенню політичних партій і реєстрації їх членів, слід взяти до уваги низку міркувань, зокрема:
- Використання нових технологій та онлайн-інструментів не повинне вести до мимовільного виключення осіб через нерівний доступ до Інтернету або навички використання онлайн-інструментів. Держави повинні вирішувати потреби та долати конкретні виклики, з якими стикаються меншини, знедолені або маргіналізовані особи чи групи, які бажають брати участь у суспільному житті, тобто, **коли розглядається використання нових технологій, також слід запропонувати деякі альтернативи онлайн-інструментам, щоб зменшити ризик нерівного доступу до цифрових технологій та/або розриву між поколіннями**, особливо якщо взяти до уваги статистику щодо використання Інтернету та державних електронних послуг в Україні окремими категоріями осіб;⁵¹ Держави також повинні розглянути можливість запровадження додаткових заходів для підвищення обізнаності та зміцнення можливостей осіб щодо використання таких онлайн-інструментів, одночасно забезпечуючи або полегшуючи доступ до Інтернету в цілому;
 - держава повинна забезпечити, щоб **онлайн-платформа була доступною для всіх, включаючи людей з обмеженими можливостями**, і, отже, відповідала стандартам доступності веб-контенту (WCAG);⁵²
 - повинні існувати **засоби правового захисту від будь-якого порушення права на приватне життя членів політичної партії**,⁵³ враховуючи позитивне зобов'язання держав щодо захисту від втручання третіх сторін;⁵⁴ одночасно забезпечуючи гарантії, спрямовані на запобігання встановленню в Інтернеті зв'язків осіб із політичною партією або членству в ній без їхньої прямої згоди та не за власним бажанням;⁵⁵

⁴⁹ Згідно зі статтею 2.3(а) МПГПП *держави* зобов'язуються «забезпечити, щоб будь-яка особа, чії права чи свободи, визнані в цьому документі, були порушені, мала ефективний засіб правового захисту, незважаючи на те, що порушення було вчинене особами, які діяли як посадові особи». Див. також Комітет ООН з прав людини, *Зауваження загального порядку № 31 щодо характеру загального юридичного зобов'язання, покладеного на держави-учасниці Пакту (2004)*, п. 15. Крім того, стаття 13 ЄКПЛ *гарантує* ефективний засіб юридичного захисту в національному органі для кожного, чії права та свободи порушено, навіть якщо порушення було вчинене особами, які діяли в рамках офіційних повноважень.

⁵⁰ Див. *ГА ООН: Резолюція 73/179 про право на приватність у цифрову епоху*, п. 6, який «закликає всі держави (e) надати особам, чие право на приватне життя було порушено незаконним або свавільним спостереженням, доступ до ефективного засобу правового захисту, який відповідає міжнародним зобов'язанням у сфері прав людини; (f) Розглянути можливість розробки або підтримки та впровадження відповідного законодавства, консультуючись з усіма відповідними зацікавленими сторонами, включаючи громадянське суспільство, із застосуванням ефективних санкцій і відповідних засобів правового захисту, яке захищає осіб від порушень і зловживань правом на приватність, а саме через незаконні та свавільні дії, збір, обробку, зберігання або використання персональних даних особами, урядами, підприємствами та приватними організаціями»

⁵¹ Див., наприклад, ПРООН, *Аналітичний звіт «Думки та погляди населення України щодо державних електронних послуг»*, 16 січня 2023 р., с. 6, хоча показує зростання використання Інтернету протягом останнього року серед «вразливих» груп, вказує на те, що 59% осіб старше 70 років не користуються Інтернетом і що 31% осіб з обмеженими можливостями не користуються ним взагалі.

⁵² *Огляд WCAG 2 | Ініціатива веб-доступності (WAI) | W3C* про доступність веб-контенту для людей з обмеженими можливостями.

⁵³ БДПЛ та Венеціанська комісія. *Спільні рекомендації щодо свободи об'єднань*, CDL-AD(2014)046, параграф. 231.

⁵⁴ Там само, п. 264 (*БДПЛ та Венеціанська комісія. Спільні рекомендації щодо свободи об'єднань*).

⁵⁵ Там само, п. 261 (*БДПЛ та Венеціанська комісія. Спільні рекомендації щодо свободи об'єднань*).

- Держави повинні **мати необхідну інфраструктуру, що гарантує високий рівень безпеки бази даних, а також забезпечує дотримання міжнародних і регіональних стандартів захисту персональних даних.**⁵⁶

У ВІДПОВІДЬ НА ЗАПИТАННЯ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ОНЛАЙН-ПЛАТФОРМИ ДЛЯ ДОБРОВІЛЬНОЇ ПОДАЧІ ЗАЯВ НА ВСТУП ДО ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ

Якщо буде прийнято рішення про використання «Дії» на засадах необов'язковості для політичних партій з метою приєднання членів до партії, а також добровільності для осіб, які бажають приєднатися до політичної партії, що означає необхідність забезпечити альтернативні способи приєднання до політичної партії, слід мати на увазі наступне:

- (i) враховуючи конфіденційність обробки персональних даних, що розкривають політичні погляди осіб, таких як дані про членство в політичних партіях, законодавство повинно передбачати спеціальний правовий режим автоматичної обробки таких даних - з додатковими гарантіями, що виходять за межі тих, що застосовуються до обробки персональних даних у цілому;
- (ii) зазвичай рекомендується, щоб керівний орган і будь-який розпорядник даних/уповноважена особа надали достатні гарантії незалежності та неупередженості, на додаток до надання гарантії забезпечення конфіденційності та безпеки даних, які він зберігає;
- (iii) якщо інформація про приналежність до політичної партії, подана через «Дію», має бути оприлюднена або доступна для громадськості, кожен окремий член партії повинен бути чітко поінформований про це і, таким чином, мати можливість дати чітку згоду на публічне оприлюднення або доступ до таких даних, при цьому слід забезпечити, щоб таку згоду можна було легко відкликати в будь-який час;
- (iv) окрім використання онлайн-платформи також мають бути доступні інші більш традиційні способи приєднання до політичної партії, щоб уникнути ризику нерівного доступу до цифрових технологій чи розриву між поколіннями, одночасно забезпечуючи, щоб онлайн-платформа була доступною для всіх, включаючи людей з обмеженими можливостями;
- (v) якщо окремі члени партії бажають вийти з партії, вони повинні мати право без зайвої затримки бути виключеними зі списку членів партії, доступного в «Дії».

⁵⁶ Включно з Конвенцією Ради Європи про захист осіб у зв'язку із автоматизованою обробкою персональних даних (CETS № 108) від 28 січня 1981 року, яка набула чинності в Україні 1 січня 2011 року; і Загального регламенту ЄС із захисту даних (GDPR) – офіційний юридичний текст (gdpr-info.eu) як країни-кандидата на вступ до ЄС.

2. ВИМОГИ ЩОДО АЛЬТЕРНАТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ ВИРІШЕННЯ ВНУТРІШНІХ СПОРІВ ТА ПОЛОЖЕННЯ ПРО ВНУТРІШНЬОПАРТІЙНІ СТРУКТУРИ

30. У запиті на підготовку Записки було поставлено питання щодо запровадження в законодавстві вимоги до політичних партій визначати у своїх статутах порядок утворення, повноваження, порядок проведення засідань та прийняття рішень арбітражними органами політичних партій, які відповідатимуть за розгляд заяв і скарг членів партії, вирішення інших спорів.

2.1. Повага до партійної автономії

31. Міжнародні стандарти визнають важливість внутрішньої демократії та прозорості в діяльності політичних партій як фундаментального аспекту демократичного управління. МПГПП визнає право на свободу об'єднань та вимагає, щоб це право здійснювалося відповідно до демократичних принципів: *«Держави повинні забезпечити, щоб у своєму внутрішньому управлінні політичні партії дотримувалися застосовних положень статті 25, щоб дати громадянам можливість здійснювати свої права відповідно до них»*.⁵⁷
32. Керівні принципи БДПЛ та Венеціанської комісії щодо регулювання діяльності політичних партій передбачають, щоб внутрішні функції та процеси політичних партій загалом були вільними від державного втручання.⁵⁸ Внутрішньополітичні партійні функції найкраще регулюються через партійні конституції або добровільні кодекси поведінки, розроблені та узгоджені самими партіями. Щодо механізмів врегулювання суперечок, зокрема, Керівні принципи БДПЛ та Венеціанської комісії щодо регулювання політичних партій підкреслюють, що *«члени партії повинні мати можливість звертатися до цивільних судів з метою оскарження порушення партією договірних зобов'язань перед своїми членами – якщо такі існують – але лише після вичерпання можливостей механізмів внутрішнього вирішення спорів, якщо такі існують. Такий механізм оскарження може використовуватися на додаток до розвитку внутрішньопартійних структур для розгляду внутрішньопартійних спорів»*.⁵⁹ У той же час, Керівні принципи також стверджують, що *«правове регулювання внутрішньопартійних спорів не повинне порушувати вільне функціонування політичних партій стосовно їхніх внутрішніх процедур прийняття рішень або політики»*.⁶⁰
33. Тим не менше, Керівні принципи також зазначають, що держави мають право запроваджувати деякі законодавчі вимоги щодо внутрішньої організації політичних партій в інтересах демократичного управління та рівного ставлення або участі меншин або знедолених груп, хоча й без надмірного втручання в внутрішні справи політичних партій. У таких випадках, *«правове регулювання внутрішньопартійних функцій, якщо воно застосовується, повинно тлумачитися вузько, щоб поважати принцип партійної автономії та не втручатися в право партій як добровільних об'єднань керувати своїми власними внутрішніми справами.»*⁶¹

⁵⁷ Див. Комітет ООН з прав людини, *Зауваження загального порядку № 25 до статті 25 МПГПП*. (1996), пункт. 26

⁵⁸ Див. БДПЛ та Венеціанську комісію, *Рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій* (2-ге видання, 2020 р.), п. 151..

⁵⁹ Там само. пункт 75 (*Керівні принципи регулювання політичних партій*).

⁶⁰ Там само. пункт 75 (*Керівні принципи регулювання політичних партій*).

⁶¹ Там само. пункт 151 (*Керівні принципи регулювання політичних партій*).

34. З огляду на викладене вище, **правове регулювання механізмів внутрішньопартійного вирішення спорів у законодавстві вважатиметься таким, що відповідає міжнародним стандартам, доки це регулювання не втручається у вільне функціонування політичних партій та їх автономію.**⁶² Отже, питання полягає в тому, чи зобов'язання політичних партій мати такий внутрішній механізм вирішення спорів (у формі арбітражного органу) порушить автономію партій, і чи може воно бути обґрунтованим.
35. Слід зазначити, що незважаючи на те, що політичні партії зобов'язуються мати арбітражний орган, намір законодавців, як видається, дозволяє політичним партіям визначати модальності такого внутрішнього механізму вирішення спорів, оскільки вони будуть вільні визначати процедуру формування, повноваження, порядок проведення засідань і прийняття рішень арбітражними органами політичних партій в своїх статутах. Це *prima facie* поважатиме принцип вільного функціонування політичних партій і дасть їм можливість вибирати власний арбітражний механізм і правила. Однак, **нав'язування варіанту «арбітражу»**,⁶³ **в той час як існують різні інші можливі внутрішні модальності вирішення потенційних розбіжностей, суперечок, дисциплінарних справ чи інших питань, як видається, буде надмірно обмежувати автономію партій у цьому відношенні.**
36. У той же час, політичні партії є засобами політичного самовираження, які прагнуть брати участь у прийнятті державних рішень. Таким чином, вони потребують структури, порядку та внутрішніх правил, щоб гарантувати, що вони можуть виконувати цю функцію професійно, ефективно та етично.
37. На практиці, більшість політичних партій, але не всі, мають власні внутрішні механізми вирішення спорів, такі як дисциплінарні комітети або процедури розгляду скарг, для вирішення внутрішніх суперечок і розбіжностей.⁶⁴ У деяких випадках, політичні партії також вирішують передати вирішення спорів арбітражним органам або на медіацію. В принципі, створення внутрішніх механізмів вирішення спорів є важливим компонентом належного управління та підзвітності.
38. Існування внутрішньопартійних альтернативних механізмів вирішення спорів, таких як арбітражні органи, можна розглядати як сприяння внутрішній демократії, а також прозорості та підзвітності в структурі політичних партій. Правила внутрішнього врегулювання спорів можуть запобігти ескалації розбіжностей або конфліктів, оскільки такі механізми або органи можуть переглядати та вирішувати суперечки між партією як інститутом та окремими членами або між різними партійними структурами. Загалом, політичні партії слід заохочувати до встановлення таких внутрішніх механізмів вирішення спорів, хоча при цьому потрібно враховувати низку міркувань, як підкреслено нижче, але залишається сумнівним, чи слід вимагати від них цього відповідно до закону, якщо не існує «нагальної суспільної потреби» та «відповідних і достатніх» причин.⁶⁵ Наприклад, якщо буде доведено, що багато внутрішньопартійних спорів у підсумку вирішуються в судах, що створює ризик перевантаження суду, і впливає на належне відправлення правосуддя, це може бути причиною для встановлення

⁶² Там само. пункт 75 (*Керівні принципи регулювання політичних партій*).

⁶³ тобто передача спору на обов'язкове вирішення до однієї чи кількох незалежних третіх осіб, крім суду.

⁶⁴ Див., наприклад, Скерроу, Сьюзан; Вебб, Пол Д.; Погунтке, Томас, 2022, «База даних політичних партій, раунд 2 v4 (перша публічна версія)», <<https://doi.org/10.7910/DVN/OJVUM8>>, Harvard Dataverse, V1.

⁶⁵ Див. БДІПЛ та Венеціанська комісія, *Рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій* (2-ге видання, 2020 р.) , п. 51.

вимоги про наявність таких механізмів, за умови, що це також забезпечує членам партії ефективний засіб правового захисту.

39. Як вже зазначалося в попередніх висновках, для того, щоб поважати партійну автономію, держава не повинна надмірно регулювати питання, які в принципі належать до повноважень політичних партій,⁶⁶ оскільки це може сприяти більшому втручання держави у справи політичних партій.⁶⁷ У Спільному висновку БДПЛ та Венеціанської комісії від 2021 року, БДПЛ та Венеціанська комісія спеціально наголошують, що *«хоча певний вид державного регулювання чи керівних принципів для внутрішнього функціонування політичних партій може бути прийнятним, достатньо, якщо таке державне втручання сформулює певні вимоги до партій, щоб вони були прозорими у прийнятті рішень і консультувалися зі своїми членами при визначенні конституції партії та виборі кандидатів»*.⁶⁸ Крім того, виникає питання про наслідки недотримання такої правової вимоги, і це не повинно використовуватися для накладання на політичні партії непропорційних санкцій.

2.2. Внутрішні механізми вирішення спорів та ефективне оскарження в судовому порядку

40. Якщо в законодавстві про політичні партії встановлюватиметься вимога про створення внутрішнього механізму вирішення спорів, з належною повагою до принципу партійної автономії та застережень, викладених вище, існує низка процедурних та суттєвих міркувань, які слід враховувати.
41. Якщо суперечки стосуються цивільного права чи обов'язку, для забезпечення ефективного правового захисту, рішення, прийняте за допомогою зазначеного механізму, має підлягати подальшому контролю з боку судового органу, що має повну юрисдикцію.⁶⁹ Зважаючи на це, **рішення внутрішнього механізму вирішення суперечок повинні оскаржуватися до суду або трибуналу по суті та по процедурі** (який сам по собі має надавати всі гарантії незалежності та неупередженості, як того вимагає стаття 6(1) ЄКПЛ та Стаття 14(1) МПГПП). Варто зазначити, що певні категорії спорів не можуть вважатися такими, що відносяться до «цивільного права», наприклад, справи щодо виключення з політичної партії, які вважаються такими, що стосуються політичного аспекту свободи об'єднань.⁷⁰
42. Окрім того, якщо будь-який спір буде пов'язаний із можливим вчиненням кримінального правопорушення, справу слід передати до компетентних органів для розслідування та розгляду відповідно до відповідних чинних кримінально-процесуальних норм і гарантій.
43. Політична партія може вирішити мати обов'язковий або добровільний внутрішній механізм вирішення спорів. Якщо політична партія вирішить, що його застосування буде обов'язковим, є деякі типи спорів, щодо яких не слід вимагати вичерпати внутрішні механізми вирішення спорів, перш ніж звертатися до суду. Відповідно до статті 48 Конвенції Ради Європи про запобігання

⁶⁶ Див., наприклад, Спільний висновок БДПЛ та Венеціанської комісії *щодо проекту закону про політичні партії в Монголії*, CDL-AD(2022)013, пункт. 52; та Спільний висновок БДПЛ та Венеціанської комісії *щодо Закону про політичні партії Азербайджану*, CDL-AD(2023)007, п. 81; та *Спільний висновок БДПЛ та Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про політичні партії»*, CDL-AD(2021)003, пп. 83-85.

⁶⁷ Див. терміновий висновок БДПЛ *щодо проекту закону про політичні партії в Киргизькій Республіці*, п. 26.

⁶⁸ *Спільний висновок БДПЛ та Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про політичні партії»*, CDL-AD(2021)003, п. 37.

⁶⁹ Див., наприклад, ЄСПЛ, *Альберт і Ле Конт проти Бельгії*, заява №. 7299/75; 7496/76, 10 лютого 1983 р., п. 29.

⁷⁰ Див., наприклад, ЄСПЛ, *Ловрич проти Хорватії*, заява №. 38458/15, 4 квітня 2017 р., п. 55.

наси́льству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція),⁷¹ яка набула чинності в Україні 1 листопада 2022 року, «[держави]-учасниці вживають необхідних законодавчих або інших заходів для заборони застосування обов'язкових альтернативних процесів вирішення спорів, включаючи медіацію та примирення, щодо усіх форм насильства, які підпадають під дію цієї Конвенції». Це означає, що **будь-які форми насильства, які охоплюються сферою застосування Стамбульської конвенції, включаючи психологічне насильство, переслідування, фізичне або сексуальне насильство та сексуальні домагання,**⁷² мають бути чітко виключені зі сфери застосування будь-якого обов'язкового механізму внутрішнього вирішення спорів, створеного політичною партією.⁷³ Таким чином, **будь-який член партії, який стає жертвою таких типів поведінки, повинен мати доступ до змагального судового розгляду без необхідності вичерпувати внутрішні механізми вирішення спорів.** Це має бути чітко визначено в базовому законодавстві, незалежно від того, чи існує вимога щодо наявності такого механізму чи ні.

44. Нарешті, з огляду на те, що насильство щодо жінок у політиці є перешкодою для участі жінок у політичному житті, необхідно реагувати на його прояви в усіх сферах політичного життя, включаючи у політичних партіях. Таким чином, незалежно від того, вимагається це законом чи ні, політичні партії слід заохочувати до створення відповідних правил, процесів і структур для виявлення та реагування на акти насильства проти членів партії.⁷⁴ Таким чином, **незалежно від того, вимагається це законом чи ні, політичні партії слід заохочувати до створення відповідних правил, процесів і структур для виявлення та реагування на акти насильства проти членів партії.**⁷⁵ У цьому відношенні важливо, щоб політичні партії мали ефективний і незалежний механізм розгляду скарг, який є конфіденційним, чуйним до потреб скаргників, справедливим до всіх сторін, заснованим на ретельному, неупередженому та всебічному розслідуванні, та своєчасним.⁷⁶ З точки зору складу, особи, які здійснюють відповідні процеси, мають бути незалежними від будь-яких прямих чи непрямих вказівок партійного керівництва чи структур, окрім цього, має бути забезпечений гендерний баланс тих, хто бере участь у розслідуванні та слуханнях.⁷⁷ Як підкреслювалося вище, **цей механізм подання скарг має бути доповненням до будь-якого іншого способу захисту в судах чи трибуналах.**

У ВІДПОВІДЬ НА ПИТАННЯ ЩОДО ВИМОГИ ДО ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ СТОРИТИ ВНУТРІШНІЙ МЕХАНІЗМ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ

⁷¹ Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (CETS № 210) («Стамбульська конвенція») була підписана 11 травня 2011 року та набула чинності 1 серпня 2014 року. Україна ратифікувала Стамбульську конвенцію 18 липня 2022 року та набув чинності в Україні 1 листопада 2022 року.

⁷² Див. статті 33-36 і 40 Стамбульської конвенції. Стаття 40 Стамбульської конвенції визначає сексуальні домагання як «*будь-яку форму небажаної вербальної, невербальної чи фізичної поведінки сексуального характеру, яка має на меті або наслідком приниження гідності особи, зокрема, коли створює залякування, ворожість, приниження гідності, принизливе або образливе середовище*».

⁷³ Див. БДІПЛ, *Вирішення проблеми насильства щодо жінок у політиці в регіоні ОБСЄ: Інструментарій БДІПЛ* (2022), включаючи спеціальний [інструмент 3](#) щодо політичних партій, с. 9.

⁷⁴ Див. БДІПЛ, *Вирішення проблеми насильства щодо жінок у політиці в регіоні ОБСЄ: Інструментарій БДІПЛ* (2022), включаючи спеціальний [інструмент 3](#) щодо політичних партій. Див. також IPU, «*Сексизм, домагання та насильство щодо жінок у парламентах Європи*», 2018 р.

⁷⁵ Див. БДІПЛ, *Вирішення проблеми насильства щодо жінок у політиці в регіоні ОБСЄ: Інструментарій БДІПЛ* (2022), включаючи спеціальний [інструмент 3](#) щодо політичних партій, с. 20.

⁷⁶ Там само. С. 9-12 ([Інструмент БДІПЛ 3](#)). Див. також щодо механізмів розгляду скарг щодо сексизму, домагань і насильства щодо жінок у парламенті, Керівні [принципи IPU 2019 щодо усунення сексизму, домагань і насильства щодо жінок у парламенті](#), стор. 42-43.

⁷⁷ Там само. стор. 9 ([Інструмент БДІПЛ 3](#)).

У випадку, якщо буде прийняте рішення про запровадження законодавчої вимоги щодо наявності у політичних партій внутрішнього механізму вирішення спорів, і це буде обґрунтовано відповідними та достатніми причинами, слід мати на увазі наступне:

- (i) положення закону не повинні втручатися у вільне функціонування політичних партій та їхню автономію, водночас забезпечуючи доступ до ефективних засобів правового захисту;
- (ii) політичні партії повинні мати право обирати бажані способи вирішення потенційних суперечок, не обов'язково через арбітраж, враховуючи різноманітність механізмів, які можуть бути використані; вони також мають вільно визначати порядок формування, повноваження, порядок проведення засідань та прийняття рішень таким внутрішнім механізмом вирішення спорів;
- (iii) рішення внутрішнього механізму вирішення спорів щодо цивільних прав або обов'язків повинні підлягати оскарженню в суді чи трибуналі по суті та з процесуальних підстав;
- (iv) якщо спір пов'язаний із можливим вчиненням кримінального правопорушення, справу слід передати до компетентних органів для розслідування та розгляду відповідно до застосовних кримінально-процесуальних норм і гарантій;
- (v) будь-які форми насильства, які підпадають під дію Стамбульської конвенції, включаючи психологічне насильство, переслідування, фізичне або сексуальне насильство та сексуальні домагання, повинні бути виключені зі сфери застосування будь-якого *обов'язкового* внутрішнього механізму вирішення суперечок, створеного політичною партією, тобто будь-яка особа, що стала жертвою такої поведінки, повинна мати доступ до змагального судового розгляду без використання внутрішніх механізмів вирішення суперечок;
- (vi) політичні партії слід заохочувати до створення відповідних правил, процесів і структур для виявлення та реагування на акти насильства проти членів їхньої партії, включаючи насильство щодо жінок.

3. ВИЗНАЧЕННЯ ГРАНИЧНИХ ОБМЕЖЕНЬ ВНЕСКІВ НА ПІДТРИМКУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

- 45. У запиті на підготовку цієї Записки йшлося про можливість прив'язки обмежень внесків на підтримку політичної партії громадянина України, фізичної особи-підприємця чи юридичної особи до їх сукупного доходу за останні п'ять календарних років, але не вище певної суми, що щорічно індексується на рівень інфляції. Водночас, громадянам України буде дозволено робити внески на користь політичних партій у розмірі до однієї мінімальної заробітної плати без обов'язку підтвердження наявності будь-яких доходів. Однією з цілей запровадження такого механізму є запобігання використанню фіктивних донорів.
- 46. Як підкреслюється в Керівних принципах БДІПЛ та Венеціанської комісії щодо регулювання діяльності політичних партій, *«політичні партії потребують відповідного фінансування для виконання своїх основних функцій як під час виборчих періодів, так і між ними. У той же час, регулювання фінансування*

політичних партій має важливе значення для гарантування незалежності партій від неналежного впливу приватних донорів, а також державних і громадських органів, щоб забезпечити партіям можливість конкурувати відповідно до принципу рівних можливостей, а також забезпечити прозорість політичного фінансування».⁷⁸

47. Загалом, ухвалення нормативної бази щодо фінансування політичних партій має на меті обмежити негативний вплив, який можуть мати гроші в політиці, коли політичні партії неналежно покладаються на кілька заможних осіб або бізнес у питанні свого фінансування, тим самим створюючи ризик того, що програми та платформи політичних партій непропорційно сприятимуть інтересам таких осіб або підприємств. Ці рамки мають на меті сприяти створенню рівних умов гри для конкурентів на виборах, забезпечуючи прозорість у політиці через розкриття фінансової інформації та притягнення до відповідальності всіх політиків та учасників виборів за допомогою ефективних механізмів нагляду та санкцій.
48. Належна практика передбачає обмеження фінансування з метою обмеження здатності окремих категорій осіб або груп отримати неправомірний політичний вплив і потенційно втручатися в процеси прийняття державних рішень через фінансові переваги.⁷⁹ Таким чином, обмеження пожертв від підприємств і приватних організацій, у тому числі державних/контрольованих компаній, і від анонімних донорів, а також обмеження суми внесків з одного джерела вважаються позитивними заходами для обмеження впливу заможних осіб і бізнесу.⁸⁰
49. Хоча міжнародні стандарти та рекомендації вимагають регулювання політичного фінансування (включно з пожертвами в натуральній формі) та встановлення балансу між державним і приватним фінансуванням політичних партій, фінансування політичних партій є формою політичної участі, яка вважається основним правом і також захищена правом на свободу об'єднань.⁸¹ Дійсно, це дозволяє особам вільно висловлювати свою підтримку політичній партії чи кандидату за власним вибором шляхом фінансових внесків і внесків у натуральній формі.
50. Законодавство, яке передбачає обмеження пожертв, повинно бути ретельно збалансоване між, з одного боку, забезпеченням відсутності викривлень у політичному процесі на користь фінансових інтересів і, з іншого боку, заохоченням участі в політичному житті, зокрема дозволом окремим особам робити внески на користь партій за своїм вибором.⁸²

⁷⁸ БДППЛ та Венеціанська комісія, [Рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-ге видання, 2020 р.), п. 204.

⁷⁹ Див. БДППЛ та Венеціанська комісія, [Спільні рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-ге видання, 2020), п. 211.

⁸⁰ Див. БДППЛ та Венеціанська комісія, [Спільні рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-ге видання, 2020 р.), пункти. 211-213. Див. також, наприклад, БДППЛ та Венеціанська комісія, [Спільний висновок щодо проекту Закону України про політичні партії](#), CDL-AD(2021)003, пп. 97-101; та [Спільний висновок щодо проектів змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та боротьби з політичною корупцією](#), п. 35. Це особливо актуально у світлі висновків і рекомендацій у БДППЛ, [Україна – Дострокові парламентські вибори, 21 липня 2019 р. – Остаточний звіт місії БДППЛ зі спостереження за виборами \(2019\)](#), с. 17, де зазначено: «нормативна база в тому вигляді, в якому вона діє, не забезпечує прозорість фінансування кампанії, допускає неналежний вплив великих донорів на політику, клієнтелізм, патронаж і надмірний вплив витрат на кампанії на волевиявлення виборців».

⁸¹ Див. БДППЛ та Венеціанська комісія, [Спільні рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-ге видання, 2020), п. 204, яка передбачає, що «фінансування політичних партій через приватні внески також є формою політичної участі. Таким чином, законодавство має намагатися досягти балансу між заохоченням помірних внесків і обмеженням невиправдано великих внесків».

⁸² Див. БДППЛ та Венеціанська комісія, [Спільні рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-ге видання, 2020), п. 213; та БДППЛ та Венеціанська комісія, [Спільний висновок щодо проекту Закону України про політичні партії](#), CDL-AD(2021)003, п. 96.

51. Серед можливих джерел фінансування загалом можна розрізнити державне фінансування, що здійснюється державою, та приватне фінансування з боку фізичних або юридичних осіб. Законним джерелом фінансування політичних партій є також членські внески, які також кваліфікуються як пожертви. Системи фінансування в регіоні ОБСЄ мають різні відмінності. Більшість країн використовують змішані системи, дозволяючи як приватне, так і державне фінансування (наприклад, Вірменія, Грузія, Греція, Естонія, Фінляндія, Латвія, Литва, Польща, Нідерланди тощо),⁸³ хоча деякі держави вирішили заборонити корпоративні пожертви (наприклад, Естонія, Латвія, Литва, Польща), тоді як в інших переважають приватні джерела (Сполучені Штати Америки⁸⁴). І навпаки, такі країни, як Австрія, Словаччина, Швеція та Туреччина, переважно використовують державне фінансування, тоді як в інших державне фінансування не існує (наприклад, Італія, Мальта, Киргизька Республіка).
52. У той же час країни-учасниці ОБСЄ часто встановлюють певні обмеження на фінансування політичних партій, наприклад, заборони або обмеження пожертв з певних джерел.⁸⁵ Зокрема, пожертви політичним партіям із (певних) іноземних джерел заборонені в більшості держав, зокрема у Вірменії, Хорватії, Кіпрі, Грузії, Греції, Естонії, Фінляндії, Франції,⁸⁶ Латвії, Литві, Польщі, Північній Македонії, Казахстані та США.⁸⁷ Пожертви з анонімних джерел також заборонені в більшості держав,⁸⁸ включаючи Грецію, Угорщину, Латвію, Литву, Люксембург, Польщу, Португалію, Словаччину, Словенію, Іспанію. Крім того, пожертви з (певних) державних джерел прямо заборонені, наприклад, на Кіпрі (державні установи), в Фінляндії (корпорації під урядовим або муніципальним контролем, фонди, що регулюються публічним правом), Північній Македонії (відкриті джерела) і Греції (державні компанії, державні органи та ЗМІ).
53. Таке регулювання також спрямоване на забезпечення ефективного дотримання правил і накладення санкцій на тих, хто їх порушує. Таким чином, необхідність прозорості у фінансуванні політичних партій була визнана на міжнародному рівні. У зв'язку з цим, Конвенція ООН проти корупції вимагає від держав-учасниць *«розглянути можливість вжиття відповідних законодавчих та адміністративних заходів... для підвищення прозорості у фінансуванні кандидатів на виборні державні посади та, у відповідних випадках, фінансування політичних партій»*.⁸⁹ Зобов'язання ОБСЄ та міжнародні стандарти є мінімальними та загальними стосовно фінансування політичних партій. Параграфи 7.6 та 7.7 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року закликають до рівного та справедливого ставлення до кандидатів перед законом. Параграф 19 Загального коментаря № 25 Комітету ООН з прав людини (1996) містить вказівки щодо лімітів витрат на кампанію.⁹⁰

⁸³ Наприклад, для огляду розрахункової частки державного фінансування в загальному доході політичних партій у державах-членах ЄС див. Європейський парламент, *Дослідження фінансування політичних структур у країнах-членах ЄС* (2021), стор. 15-16.

⁸⁴ У США система державного фінансування президентських виборів більше не використовується, принаймні з 2012 року.

⁸⁵ Огляд обмежень і заборони на пожертви політичним структурам у Європейському Союзі див. у Європейському парламенті, *Дослідження фінансування політичних структур у державах-членах ЄС* (2021), стор. 17-18. Дивіться також базу даних політичного фінансування IDEA <<https://www.idea.int/data-tools/question-view/527>>.

⁸⁶ Наприклад, у Франції іноземні юридичні особи не можуть робити пожертви політичній партії чи виборчій кампанії, але іноземні фізичні особи можуть робити внески політичній партії чи виборчій кампанії, якщо вони проживають у Франції.

⁸⁷ Там само, С. 17-18 (дослідження Європейського парламенту 2021 р.) і база даних політичного фінансування IDEA <<https://www.idea.int/data-tools/question-view/527>>.

⁸⁸ Там само, С. 17-18 (дослідження Європейського парламенту 2021 р.) та База даних політичного фінансування IDEA <<https://www.idea.int/data-tools/question-view/538>>.

⁸⁹ Див. *UNCAC*, стаття 7.

⁹⁰ Як зазначив Комітет ООН з прав людини у *Заувазі загального порядку № 25*, п. 19, «розумні обмеження витрат на виборчу кампанію можуть бути виправдані, якщо це необхідно для того, щоб гарантувати, що вільний вибір виборців не буде підірваний».

3.1. Види приватних пожертв

54. Як підкреслюється в Спільних рекомендаціях БДІПЛ/Венеціанської комісії щодо регулювання діяльності політичних партій, «за винятком джерел фінансування, які заборонені відповідним законодавством, усі особи повинні мати право вільно висловлювати свою підтримку політичній партії через фінансові внески та внески в натуральній формі», хоча «можуть бути встановлені розумні обмеження на загальну суму внесків, а отримання пожертв має бути прозорим».⁹¹ Керівні принципи також визначають, що пожертви в натуральній формі повинні підлягати тим самим обмеженням, що й фінансові пожертви.
55. У цьому відношенні, хороша практика дозволяє обмежити суму, яку фізичні та юридичні особи можуть вносити щороку на користь політичної партії чи виборчої кампанії/кандидата. У той же час, необхідно знайти баланс між дозволом фізичним/юридичним особам фінансувати електоральну та політичну діяльність відповідно до міжнародних стандартів і належної практики, та уникненням надмірної залежності виборчих/політичних акторів від невеликої кількості великих донорів, що завдає шкоди політичним партіям і демократії. У цьому відношенні практика в країнах-учасниках ОБСЄ суттєво відрізняється.⁹² Обмеження може встановлюватися у вигляді певної максимальної суми, яка може відрізнятися або не відрізнятися стосовно фізичних осіб, членів партій та корпорацій,⁹³ або визначається за допомогою зовнішнього показника, такого як середня місячна зарплата,⁹⁴ або перемінного показника, такого як відсоток доходу донора, який може також поєднуватися із обмеженням максимальної суми.⁹⁵
56. Варіант, який розглядає парламентська робоча група, полягає в тому, щоб прив'язати обмеження внесків на підтримку політичної партії до загального доходу донора за останні п'ять календарних років у межах загального встановленого ліміту, який щороку індексується на інфляцію. Загалом, рекомендовано **регулярно коригувати ліміти пожертвувань з урахуванням**

або демократичний процес не спотворений непропорційними витратами від імені будь-якого кандидата чи партії. Результати справжніх виборів мають поважатися та виконуватися ».

⁹¹ Див. БДІПЛ та Венеціанська комісія, [Спільні рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-ге видання, 2020), п. 209.

⁹² Див., наприклад, огляд обмежень на приватні пожертви в Європейському Союзі, Європейський парламент, [Дослідження фінансування політичних структур у країнах-членах ЄС](#) (2021), стор. 20, де зазначено, що у восьми державах-членах (Болгарії, Данії, Естонії, Німеччині, Угорщині, Люксембурзі, Нідерландах і Швеції) взагалі немає обмежень на пожертви з одного джерела, тоді як середнє значення для інших 19 держав-членів є 53 000 євро, але обмеження в окремих країнах варіюються від 500 євро в Бельгії до 300 000 євро в Словаччині. Дивіться також базу даних політичного фінансування IDEA <<https://www.idea.int/data-tools/question-view/543>>.

⁹³ Наприклад, у Бельгії пожертви від фізичних осіб і спонсорство юридичних осіб обмежені 500 євро на кандидата або політичну партію на рік, при цьому один донор може пожертвувати до 2000 євро на рік будь-якій кількості партій; у Боснії та Герцеговині обмеження пожертв становлять 10 000 КМ (приблизно 5 100 євро) (для фізичних осіб), 15 000 КМ (приблизно 7 700 євро) для членів і 50 000 КМ (приблизно 25 500 євро) для корпорацій; на Кіпрі ліміт пожертв у 50 000 євро є однаковим для фізичних осіб і корпорацій; Грузія, річний ліміт пожертв (грошових і натуральних) від фізичних осіб становить 60 000 ларі (приблизно 21 000 євро), а для юридичних осіб – 120 000 ларі; У Франції фізичні особи можуть пожертвувати політичним партіям загалом 7500 євро на рік і загалом 4600 євро на вибори одному чи кільком кандидатам; У Північній Македонії фізичні та юридичні особи можуть пожертвувати до 3000 євро та 30 000 євро відповідно політичним партіям і кандидатам; У Словаччині як фізичні, так і юридичні особи можуть пожертвувати політичним партіям до 300 000 євро.

⁹⁴ Наприклад, у Вірменії дванадцять середньомісячних зарплат на громадянина для всіх партій; у Польщі особи можуть пожертвувати до виборчого комітету або партійного виборчого фонду до 15 розмірів мінімальної місячної зарплати та 25 розмірів мінімальної заробітної плати, якщо протягом певного календарного року проводяться більше ніж одні національні вибори; У Румунії партії можуть отримувати пожертви від фізичних та юридичних осіб до річного ліміту, встановленого на рівні 200 і 500 мінімальних зарплат до бруто відповідно.

⁹⁵ У Литві, пожертви не можуть перевищувати 10 відсотків доходу донора за попередній рік або 10 середньомісячних зарплат. У Латвії приватні внески в політичні партії обмежені максимум 30 відсотками річного доходу особи, щоб встановити допустимі суми на партію, які були знижені у 2022 році; у 2022 році допустимі суми індивідуальних приватних пожертв (включно з членськими внесками) на користь партії становили максимум 2500 євро (5 мінімальних місячних зарплат); парламентським партіям, які отримують державне фінансування, 6000 євро (12 мінімальних місячних зарплат); для партій, які не входять до парламенту, але мають право на державне фінансування, отримавши від двох до п'яти відсотків голосів на парламентських виборах, а також для партій, які не мають права на державне фінансування: 10 000 євро (20 мінімальних місячних зарплат) від позапартійних і 25 000 євро (50 мінімальних місячних зарплат) від членів партії.

вартості життя. У деяких країнах, первинне законодавство містить положення про автоматичне підвищення для коригування лімітів в результаті інфляції, що гарантує встановлення обмежень на належних рівнях без постійного внесення змін до закону.⁹⁶ Таким чином, можливість автоматичного коригування обмежень пожертв в результаті інфляції відповідатиме цій гарній практиці.

57. Крім того, варто нагадати, що, як рекомендовано у *Спільному висновку 2021 року щодо проекту Закону України «Про політичні партії»*, існуючі річні обмеження приватних пожертв громадянина України або юридичної особи, встановлені статтею 15 чинного Закону про політичні партії,⁹⁷ є надзвичайно високими, і тому потребують перегляду.⁹⁸ Отже, **важливо, щоб законодавство запровадило відповідні річні обмеження пожертв як для фізичних осіб, так і для корпорацій.**
58. Щодо лімітів пожертв, пов'язаних із доходом донора, БДПІЛ та Венеціанська комісія у своєму *Спільному висновку 2021 року* переглянули запропоноване положення, яке обмежує загальну суму пожертв, зроблених громадянином України на підтримку однієї політичної партії протягом одного календарного року розміром у максимум 20 відсотків від загального доходу донора за останні п'ять років. У цьому відношенні, БДПІЛ та Венеціанська комісія відзначили, що ці правила видаються обмежувальними, оскільки вони суворо обмежують, хто може робити пожертви та який відсоток свого доходу вони можуть пожертвувати.⁹⁹ Зокрема, у *Спільному висновку* зазначено, що запропоноване положення «перешкоджає особам, які мали дохід лише за останні два чи три роки, або які накопичили заощадження протягом тривалого періоду часу, або успадкували кошти, робити будь-які пожертви, та не дозволяє особам вирішувати пожертвувати більше 20 відсотків свого доходу політичній партії в певному році, якщо вони того бажають. Схоже, що такий підхід не заохочує політичну участь, особливо потенційних донорів молодшого віку, та осіб, які, можливо, не мали попереднього доходу до того, як їм виповнилося 18 років, а також не дозволяє всім особам робити внески на користь обраних ними партій. Хоча визнається, що автори ввели це положення до законопроекту, щоб уникнути ситуацій фіктивних пожертв, наслідки цього положення, тим не менш, виглядають непропорційними цій меті».¹⁰⁰
59. Порівняно зі схемою, запропонованою у 2021 році, парламентська робоча група пропонує зробити виняток для громадян України, яким буде дозволено робити внески на користь партій у розмірі до однієї мінімальної місячної заробітної плати без обов'язку підтвердження наявності будь-яких доходів.
60. Ця пропозиція певною мірою усуває занепокоєння, висловлені у *Спільному висновку 2021 року*, оскільки це дозволить особам робити внески незалежно від їхнього доходу, хоча й у досить обмежених розмірах. Однак, воно все ще може опосередковано дискримінувати різні категорії осіб, які бажають зробити пожертви, наприклад, молодь, яка, можливо, не отримувала доходу протягом п'яти попередніх років, або груп осіб, рівень безробіття серед яких є вищим, ніж серед

⁹⁶ Наприклад, у Канаді та Сполучених Штатах Америки.

⁹⁷ Дивіться статтю 15 Закону України «Про політичні партії», в якій йдеться про чотириста мінімальних розмірів місячної заробітної плати на рік для громадянина України та вісімсот мінімальних місячних заробітних плат на рік для юридичної особи.

⁹⁸ Див. БДПІЛ та Венеціанська комісія, *Спільний висновок щодо проекту Закону України «Про політичні партії»*, CDL-AD(2021)003, п. 97.

⁹⁹ Див. БДПІЛ та Венеціанська комісія, *Спільний висновок щодо проекту Закону України «Про політичні партії»*, CDL-AD(2021)003, п. 98.

¹⁰⁰ Див. БДПІЛ та Венеціанська комісія, *Спільний висновок щодо проекту Закону України про політичні партії*, CDL-AD(2021)003, п. 98.

населення в цілому, наприклад, людей з інвалідністю,¹⁰¹ або осіб, які взяли неоплачувану відпустку по догляду за дитиною тощо.

61. Окрім того, прив'язка загальної суми внеску до відсотка від доходу також означає, що слід належним чином враховувати потенційні суттєві відмінності в оплаті праці між певними групами осіб на основі їхніх особистих характеристик, наприклад, між жінками та чоловіками з огляду на гендерний розрив в оплаті праці в Україні,¹⁰² але не тільки. Як наслідок, це означає, що жінки загалом зможуть робити менші внески у фінансування політичних партій, що опосередковано означає менше можливостей брати участь у політичному житті. І загалом, громадянин із вищим доходом може робити більший внесок, ніж ті, хто заробляє менше, тим самим ставлячи під сумнів принцип рівності перед законом.
62. Крім того, питання також полягає в тому, чи така схема буде дієвою з точки зору нагляду, виявлення потенційних порушень і застосування санкцій. Дійсно, виникає запитання про те, яким чином політична партія-реципієнт, або орган нагляду за фінансуванням політичних партій зможе перевірити дотримання лімітів пожертв, коли останні розраховуються на основі дозволеного відсотка доходу донорів (оскільки він буде відрізнятися від особи до особи), і яким чином донори дізнаватимуться точну суму свого «загального доходу» за останні п'ять років. Крім того, незрозуміло, чи «загальний дохід» стосується валового доходу донора, чи чистого прибутку. Порівняльний огляд практики держав показує, що така модель фінансування не є поширеною. У Литві, де загальна сума пожертв фізичної особи прив'язана до відсотка від попереднього річного доходу донора, щоб відстежувати та контролювати ліміти пожертв, для того, щоб пожертвувати понад 12 Євро, донори повинні подати декларації про доходи та майно, та їхні імена оприлюднюються на сайті ЦВК. У своєму звіті групи експертів з питань виборів, БДППЛ зазначило, що деякі співрозмовники *«критикували обов'язкову умову декларування активів як обтяжливу та дискримінаційну, а декларування доходів для невеликих пожертвувань — як перешкоду масовому фінансуванню та участі в політичному житті»*, і рекомендували *«підвищити граничний обсяг пожертв, які потребують декларування доходів донора, та переглянути вимоги щодо подання майнової декларації»*.¹⁰³
63. У світлі зазначеного вище, та попереднього Спільного висновку БДППЛ та Венеціанської комісії, **прив'язка партійних пожертв до річного доходу виглядатиме надмірно обмежувальною, потенційно дискримінаційною і може призвести до менш інклюзивної участі, а також створюватиме труднощі нагляду та виявлення порушень. У той же час, відповідні обмеження пожертв (які також рекомендовано у Спільному висновку 2021 року), а також, запровадження ефективних механізмів, щоб запобігти здійсненню окремими особами пожертв одній і тій самій партії, якщо вони володіють кількома бізнесами чи іншими юридичними особами, є важливими заходами для забезпечення рівних умов гри.** Можна розглянути встановлення диференційованих лімітів залежно від особи донора (наприклад, члени партії, кандидати, фізичні особи, треті сторони – власники корпорацій тощо), типу пожертви (наприклад, у грошовій формі, у натуральній формі) та моменту її здійснення (наприклад, виборча кампанія, окремий період без виборів).

¹⁰¹ Див. Європейський банк реконструкції та розвитку (BERD), [Профіль економічної інтеграції людей з обмеженими можливостями та літніх працівників: Україна](#) (2020).

¹⁰² Згідно з Гендерним [профілем](#) України ПРООН, жінки в середньому заробляють на 23% менше, ніж чоловіки (дані 2019 року).

¹⁰³ Див. БДППЛ, [Литовська Республіка – Парламентські вибори, 11 і 25 жовтня 2020 р. – Звіт групи експертів БДППЛ з виборів](#) (лютий 2021 р.), с. 14.

3.2. Запобіжні заходи для зменшення ризику використання фіктивних донорів

64. Також важливо переконатися в тому, що обмеження пожертвування не можна буде легко обійти, ухваливши правила, які захищають від використання фіктивних донорів. Щодо цього питання, чинний Закон «Про політичні партії» вже містить низку положень, які в принципі повинні допомогти запобігти обходу існуючих обмежень чи заборон на пожертвування.¹⁰⁴ Загалом, найефективніший спосіб уникнути обходу лімітів на приватні пожертви через фіктивних донорів – це підвищити прозорість партійного фінансування та достовірність фінансової звітності, включно з вимогою проводити пожертви через банківську систему, **мати ефективний та добре забезпечений ресурсами (кадрово та фінансово) контролюючий орган, посилювати його координацію з іншими державними органами (наприклад, податковою службою) та забезпечувати (і фактично накладати) чіткі та пропорційні санкції у випадку фінансових порушень.** Висновки та рекомендації спільного висновку 2021 року щодо приватного фінансування, включно з фінансуванням третіми сторонами,¹⁰⁵ можуть містити додаткові корисні вказівки.
65. Нарешті, важливо підкреслити, що нормативно-правову базу фінансування політичних партій не можна аналізувати ізольовано, **і що вона має бути доповнена адекватними рівнями державного фінансування для підтримки інституціоналізації політичних партій,** гарантуючи, що вони отримають необхідну фінансову підтримку для здійснення своєї повсякденної діяльності, одночасно зменшуючи залежність від приватного фінансування.¹⁰⁶ Крім того, **щоб забезпечити їх ефективність, правила щодо фінансування політичних партій і виборчих кампаній слід аналізувати як частину ширшої системи доброчесності, включаючи регулювання конфлікту інтересів і лобіювання.**¹⁰⁷

¹⁰⁴ Наприклад, стаття 15(7) забороняє анонімні пожертви та пожертви, зроблені під псевдонімом; Стаття 14 містить широке визначення того, що є пожертвою/внеском, включаючи членські внески та позики.

¹⁰⁵ Див. БДІПЛ та Венеціанська комісія, [Спільний висновок щодо проекту закону України про політичні партії](#), CDL-AD(2021)003, пп. 91-103.

¹⁰⁶ Див., наприклад, ОЕСР, [Фінансування політичних партій і виборчих кампаній і ризик захоплення політики](#) (2016), с. 38..

¹⁰⁷ Див., наприклад, ОЕСР, [Фінансування політичних партій і виборчих кампаній і ризик захоплення політики](#) (2016), с. 18.

У ВІДПОВІДЬ НА ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ГРАНИЧНИХ ОБМЕЖЕНЬ ВНЕСКІВ НА ПІДТРИМКУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

- (i) прив'язка партійних пожертв до річного доходу може здатися надмірно обмежувальною, потенційно дискримінаційною та призвести до менш інклюзивної участі в політичному житті, водночас створюючи проблеми з точки зору нагляду та виявлення порушень;
- (ii) хоча положення про регулярне коригування лімітів пожертв з урахуванням вартості життя або індексації за рівнем інфляції відповідатимуть міжнародним стандартам і передовій практиці, надзвичайно важливо запровадити ефективні гарантії проти фіктивних пожертв або багаторазових пожертв, забезпечуючи адекватні рівні державного фінансування та відповідні (нижчі, ніж існуючі) обмеження щорічних пожертвувань;
- (iii) наявність ефективного та добре забезпеченого ресурсами наглядового органу, який має достатні повноваження щодо розслідування та застосування санкцій, у поєднанні з координацією з іншими державними органами (наприклад, податковою службою) та чіткими та пропорційними санкціями у випадку фінансових порушень.

4. ПІДСТАВИ ТА ПОРЯДОК ПРИПИНЕННЯ ТА ЗАБОРОНИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

66. У запиті на підготовку цієї Записки було поставлено питання про відповідність окремих перелічених підстав для заборони політичних партій.¹⁰⁸ Для цілей цієї Записки презюмується, що питання стосується загальної теми заборони політичних партій, і що заборона незаконної діяльності тягне за собою заборону політичних партій, що здійснюють таку діяльність. У запиті також було поставлено питання стосовно того, чи відповідатиме міжнародним стандартам встановлення в законодавстві вимог і принципів щодо заборони діяльності політичних партій під час війни з мотивів колаборації зазначених політичних партій.

4.1. Допустимі підстави для заборони політичної партії

67. Будь-яке обмеження права на свободу об'єднань має відповідати конкретним допустимим підставам для обмежень, викладеним у відповідних міжнародних зобов'язаннях і стандартах. Це означає, що воно має бути виправдане міркуваннями національної або громадської безпеки, громадського порядку (або запобігання заворушенням чи злочинам згідно зі статтею 11(2) ЄКПЛ), а також

¹⁰⁸ Це, зокрема, стосується випадків коли діяльність політичної партії спрямована на «ліквідацію незалежності України, насильницьку зміну конституційного ладу, порушення суверенітету та територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжнаціональної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення; пропаганда комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символи; пропаганда російсько-нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як терористичної держави проти України, символи військового вторгнення російсько-нацистського тоталітарного режиму в Україну, а також фінансування діяльності політичної партії громадськими організаціями, політичними партіями держави, визнаної відповідно до закону державою-агресором, та включеними до Переліку політичних партій та громадських формувань - нерезидентів України, які створюють загрозу національній безпеці України, наявність у політичної партії воєнізованих формувань».

захистом громадського здоров'я чи моралі, чи захистом прав та свобод інших осіб (статті 22(2) МПГПП та 11(2) ЄКПЛ). Як зазначено в параграфі 34 Спільних керівних принципів БДПЛ та Венеціанської комісії щодо свободи об'єднань, *«обсяг цих законних цілей повинен тлумачитися вузько.»*¹⁰⁹ Крім того, такі обмеження мають бути встановлені законом – це означає, що відповідний закон має бути точним, конкретним і передбачуваним, і має бути сформульований у термінах, які забезпечують розумну вказівку на те, яким чином ці положення будуть тлумачитися та застосовуватися.¹¹⁰ Вони також мають бути необхідними в демократичному суспільстві, та недискримінаційними.

68. У деяких знакових рішеннях ЄСПЛ прямо поширив право на свободу об'єднань на політичні партії, форму об'єднання, яка є необхідною для належного функціонування демократії, і наголосив на необхідності політичного плюралізму в демократичних суспільствах.¹¹¹ ЄСПЛ також постановив, що *«з огляду на роль, яку відіграють політичні партії, будь-які заходи, вжиті проти них, впливають як на свободу об'єднань, так і, як наслідок, на демократію у відповідній державі».*¹¹² Це змусило Суд дійти висновку, що *«винятки, викладені в статті 11 [ЄКПЛ], що стосуються політичних партій, слід тлумачити буквально; лише переконливі та вагомі причини можуть виправдати обмеження права на свободу об'єднань щодо таких партій».*¹¹³
69. Розпуск партії як найсуворіша санкція має застосовуватися лише як останній захід, він повинен відбуватися за рішенням суду, і може бути виправданим лише у виняткових обставинах.¹¹⁴ У параграфі 11 Резолюції 1308(2002) про «Обмеження щодо політичних партій у державах-членах Ради Європи» Парламентська асамблея заявила, що *«обмеження або розпуск політичних партій слід розглядати як виняткові заходи, які застосовуються у випадках, якщо відповідна сторона застосовує насильство або загрожує громадянському миру та демократичному конституційному устрою країни»* і що *«наскільки це можливо, слід застосовувати менш радикальні заходи, ніж розпуск».*¹¹⁵ Це відображає європейський підхід до створення, існування та управління політичними партіями, оскільки існує консенсус щодо того, що політичні партії, використовуючи свою свободу самовираження, можуть виступати за фундаментальні зміни у формі правління та висловлювати політичні погляди, які можуть вважатися суперечливими, непопулярними або образливими за умови, що вони не містять закликів до насильства та не загрожують громадянському миру чи основним

¹⁰⁹ Див. також Принцип 1 Спільних керівних принципів БДПЛ та Венеціанської комісії *щодо свободи об'єднань*, який містить презумпцію на користь законного створення, цілей і діяльності об'єднань і зазначає, що *«будь-які дії проти об'єднань та/або їх членів можуть прийматися лише в тих випадках, коли статті установчого акта (включаючи хартії, статуту та підзаконні акти) є однозначно незаконними або якщо здійснювалася конкретна незаконна діяльність».* Крім того, у Принципі 2 зазначено, що держава має позитивне зобов'язання поважати та сприяти здійсненню свободи об'єднання.

¹¹⁰ Див. БДПЛ та Венеціанську комісію, *Спільні рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій* (2-е видання, 2020), п. 48.

¹¹¹ Див., наприклад, ЄСПЛ, *Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини*, №. [19392/92](#), 30 січня 1998 р.; *Соціалістична партія та інші проти Туреччини*, №. [21237/93](#), 25 травня 1998 р.

¹¹² Див. ЄСПЛ, *Cumhuriyet Halk Partisi проти Туреччини*, №. [19920/13](#), 26 квітня 2016 р., п. 64.

¹¹³ Див. ЄСПЛ, *Соціалістична партія та інші проти Туреччини*, №. [21237/93](#), 25 травня 1998 р., п. 46.

¹¹⁴ Див. БДПЛ та Венеціанську комісію, *Керівні принципи регулювання діяльності політичних партій* (2-е видання, 2020), параграф 272, де наголошується, що *«використання санкцій для притягнення політичних партій до відповідальності за їхні дії не слід плутати із заборонаю та розпуском на основі використання партією насильства або загроз громадянському миру чи основним демократичним принципам. Заборона та розпуск партій на підставі таких екстремальних обставин є найсуворішою формою відповідальності за правопорушення і має застосовуватися лише як крайній захід, якщо це необхідно в демократичному суспільстві. Якщо партія є постійним порушником законодавчих положень і не докладає зусиль, щоб виправити свою поведінку, втрата реєстраційного статусу може бути доцільною залежно від прав і переваг, пов'язаних із таким статусом».* Див. також Спільний висновок БДПЛ та Венеціанської комісії *щодо проекту Закону України про політичні партії*, CDL-AD(2021)003, пп. 64-65.

¹¹⁵ Див. Парламентська Асамблея Ради Європи, *Резолюція 1308 (2002)*, 18 листопада 2002 р., п. 11. Див. також *Рекомендації Венеціанської комісії щодо заборони та розпуску політичних партій та аналогічних заходів*, CDL-INF(2000)001.

демократичним принципам.¹¹⁶ Як зазначили БДПЛ та Венеціанська комісія, розпуск «може бути виправданим лише щодо партій, які виступають за використання насильства, або використовують насильство як політичний засіб для повалення демократичного конституційного ладу, тим самим скасовуючи права та свободи, гарантовані конституцією. Його слід застосовувати з максимальною стриманістю, коли зрозуміло, що партія справді становить небезпеку для вільного і демократичного політичного устрою або прав окремих осіб і якщо інші, менш радикальні заходи, не можуть запобігти зазначеній небезпеці».¹¹⁷ Для того, щоб відповідати міжнародним стандартам, законодавство «повинне конкретизувати вузько сформульовані критерії, що описують екстремальні випадки, в яких допускається заборона та розпуск політичних партій. Заборона є виправданою, лише якщо вона відповідає суворим стандартам законності, субсидіарності та пропорційності».¹¹⁸

70. Як підкреслюється в Спільних вказівках щодо регулювання діяльності політичних партій, загальний аналіз виправданості заборони або розпуску партії «повинен зосереджуватися на наступних моментах: (i) чи існували правдоподібні докази того, що ризик для демократії, припускаючи, що його існування було доведено, був достатньо серйозним; (ii) чи дії та виступи лідерів і членів відповідної політичної партії робилися від імені партії в цілому; і (iii) чи становили дії та виступи, які можна приписати політичній партії, єдине ціле, яке дає чітке уявлення про модель суспільства, задуману та обстоювану партією, яка була несумісною з концепцією «демократичного суспільства»».¹¹⁹
71. ЄСПЛ також висловив думку, що «[п]люралізм і демократія базуються на компромісі, який вимагає різноманітних поступок з боку окремих осіб або груп осіб, які іноді повинні погоджуватися на обмеження деяких свобод, якими вони користуються, щоб гарантувати більшу стабільність у країні в цілому».¹²⁰ Цей високий рівень захисту впливає з фундаментальної ролі, яку відіграють політичні партії в демократичних процесах.¹²¹
72. Загалом, критерії заборони та розпуску політичних партій значно відрізняються поміж державами-учасницями ОБСЄ, і часто національні критерії заборони або розпуску політичних партій стосуються незаконної діяльності, яку здійснюють політичні партії, що включає певну форму насильства або принципову несумісність з демократичними принципами.¹²² Варто підкреслити, однак, що деякі держави не забороняють партії, навіть якщо статuti та програмна діяльність партій

¹¹⁶ Див. БДПЛ та Венеціанська комісія, [Спільні рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-ге видання, 2020), п. 114.

¹¹⁷ Див. Спільний висновок БДПЛ та Венеціанської комісії [щодо Закону про політичні партії Азербайджану](#), CDL-AD(2023)007, пункт. 70. Див. також [Спільний висновок БДПЛ та Венеціанської комісії щодо проекту закону про регулювання формування, внутрішньої структури, функціонування політичних партій та їх участі у виборах на Мальті](#), п. 17.

¹¹⁸ Там само, пункт 71 (Спільний висновок БДПЛ та Венеціанської комісії [щодо Закону про політичні партії Азербайджану](#), CDL-AD(2023)007).

¹¹⁹ Див. БДПЛ та Венеціанську комісію, [Рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-ге видання, 2020), пп. 120 і 121.

¹²⁰ Див. ЄСПЛ, [Петерсен проти Німеччини](#), №. 39793/98

¹²¹ Див. ЄСПЛ, [Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини](#), №. 19392/92, 30 січня 1998 р.

¹²² Наприклад, в [Іспанії](#) Верховний суд ухвалив рішення про заборону баскських політичних груп *Batasuna* та *Herri Batasuna* за їхні ймовірні зв'язки з баскською сепаратистською групою ETA на тій підставі, що діяльність політичних партій полягала в «наданні допомоги та політичній підтримки діяльності терористичних організацій з метою повалення конституційного ладу або серйозного порушення громадського порядку»; ЄСПЛ підтримав цю заборону на тій підставі, що цілі груп суперечили загальній меті демократії та були виправдані інтересами національної або громадської безпеки (див. ЄСПЛ, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, заяви № [25803/04](#) та 25817/04, 30 червня 2009 р.); у [Німеччині](#) Комуністичну партію було заборонено в 1952 році на тій підставі, що революційна практика партії означала «порушення або скасування основного ліберально-демократичного порядку у Федеративній Республіці»; ЄСПЛ підтримав заборону на тій підставі, що доктрина партійної диктатури пролетаріату була «несумісною з Конвенцією, оскільки вона включає знищення багатьох прав і свобод, закріплених у ній» (див. Європейська комісія з прав людини, [рішення 250/57](#), 20 липня 1957 р.); у [Швейцарії](#) Конституція Швейцарії передбачає заборону партій, які становлять небезпеку для держави; однак загальновизнано, що такі країни дії слід вживати лише під час війни.

порушує фундаментальні демократичні принципи, якщо вплив таких партій є незначним, і малоймовірно, що вони виграють вибори; тому вони не вважаються такими, що становлять безпосередню загрозу демократичним принципам і цінностям.¹²³

73. Діяльність, зазначену у запиті, яку передбачається заборонити, можна розділити на три категорії: дії політичних партій (засоби), ідеологія та політичні погляди партії (цілі) та фінансування партійної діяльності (переважно з іноземних джерел). Деякі із запропонованих підстав фактично відображають заборонені підстави, перелічені у статті 37 Конституції України.¹²⁴ Деякі із запропонованих підстав також уже були проаналізовані в попередніх Спільних висновках БДПІЛ та Венеціанської комісії,¹²⁵ і в Записці буде зроблено посилання на ці юридичні аналізи, якщо це доречно та актуально.
74. «Ліквідація незалежності держави та насильницька зміна конституційного ладу» та «порушення суверенітету, безпеки та територіальної цілісності держави» – як зазначалося вище, міжнародні норми вимагають, щоб підстави для заборони політичних партій були точними та передбачуваними, та містили розумну вказівку щодо того, як ці положення будуть тлумачитися та застосовуватися. У цьому відношенні незрозуміло, яка суттєва різниця може існувати між «ліквідацією незалежності держави» та «порушенням суверенітету». Також важливо пояснити, що посилання на насильницьку зміну ладу однаково стосується «ліквідації незалежності держави», «зміни конституційного ладу» та порушення суверенітету/територіальної цілісності. Як підкреслювалося вище, **лише заклик до або застосування насильства чи загроза громадянському миру чи основоположним демократичним принципам можуть виправдати заборону та розпуск політичної партії**. Посилання на «ліквідацію незалежності держави» без конкретних посилань на насильство не повинне бути підставою для заборони політичних партій, які можуть захищати права національних меншин, *мирно* закликати до регіональної автономії чи навіть до відділення частини території, або виступати за мирну зміну Конституції, і всі вони мають бути захищені правами на свободу об'єднань і свободу вираження поглядів.¹²⁶ Отже, зв'язок між «ліквідацією незалежності держави» та насильством має бути більш конкретним. Те саме можна сказати про загальну термінологію «порушення суверенітету, безпеки та територіальної цілісності держави».
75. «Пропаганда війни та насильства» та «розпалювання міжнаціональної, расової, релігійної ворожнечі» - «пропаганда війни» та «пропаганда національної, расової чи релігійної ворожнечі, що є підбурюванням до дискримінації, ворожнечі чи насильства» забороняється відповідно до статті 20 (1) і (2) МПГПП. Водночас, Комітет ООН з прав людини зазначив, що «пропаганда суверенного права на

¹²³ Дивіться рішення Федерального конституційного суду Німеччини від 17 січня 2017 року у справі про заборону Національно-демократичної партії, де Суд підтвердив неконституційність партії, але вирішив її не забороняти, оскільки не було ознак того, що партія вдасться реалізувати свої антиконституційні цілі (немає конкретних і вагомих ознак, які б хоча б уявляли можливий успіх діяльності партії [потенційність]).

¹²⁴ Статтею 37 Конституції України передбачено, що: « Забороняється створення і діяльність політичних партій і громадських об'єднань, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підлив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганда війни і насильства, розпалювання міжнаціональної, расової чи релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини та здоров'я населення ».

¹²⁵ Див., зокрема, БДПІЛ та Венеціанська комісія, Спільний проміжний висновок щодо Закону України про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) режимів і заборону пропаганди їхньої символіки (2015); та Спільний висновок щодо проекту Закону України «Про політичні партії», CDL-AD(2021)003.

¹²⁶ БДПІЛ та Венеціанська комісія, Керівні принципи щодо свободи об'єднань (2014), CDL-AD(2014)046, параграф. 182. Див. також, наприклад, Європейський суд з прав людини, Соціалістична партія та інші проти Туреччини, 20/1997/804/1007, 25 травня 1998 р., п. 47; Манолє та інші проти Молдови, заява № 13936/02, 17 вересня 2009 р., п. 95; Станков та Об'єднана македонська організація «Ілinden» проти Болгарії (2001), заяви №. 29221/95 і 29225/95, 2 жовтня 2001 р., пункти. 97-103.

самооборону або права народів на самовизначення та незалежність відповідно до Статуту ООН» не підпадає під поняття «пропаганда війни».¹²⁷ Щоб уникнути надмірного тлумачення, такий виняток можна розглянути в базовому законодавстві. «Будь-яке поширення ідей, заснованих на расовій вищості чи ненависті, підбурювання до расової дискримінації, а також [...] підбурювання до [актів насильства] проти будь-якої раси чи групи осіб іншого кольору шкіри або етнічного походження» є правопорушенням, яке карається законом відповідно до статті 4 (а) Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Водночас, таке формулювання, яке є підставою для заборони політичної партії, повинне мати обмежувальне тлумачення та стосуватися лише політичних партій, які мають намір підбурювати до неминучого насильства, якщо існує ймовірність такого насильства та прямий і безпосередній зв'язок із таким насильством.¹²⁸ У цьому відношенні, варто повторити фактори, які ЄСПЛ враховує, оцінюючи, чи є засудження за заклики до насильства втручанням у здійснення особою права на свободу вираження поглядів, які також є корисними в нинішньому контексті. Вони є наступними: чи були заяви зроблені на напруженому політичному чи соціальному тлі; чи такі заяви, будучи справедливо витлумаченими та розглянутими в їхньому безпосередньому чи ширшому контексті, можуть розглядатися як прямий чи непрямий заклик до насильства чи як виправдання насильства, ненависті чи нетерпимості; спосіб, у який були зроблені заяви; їхня здатність – пряма чи непряма – призвести до шкідливих наслідків; і пропорційність санкцій.¹²⁹

76. «Порушення прав і свобод людини, громадського здоров'я» – хоча таке формулювання підпадає під допустимі законні цілі, перелічені в міжнародних стандартах прав людини щодо обмеження права на свободу об'єднань, воно не обов'язково передбачає наявність певних елементів насильства чи інших елементів, несумісних з основними демократичними принципами.¹³⁰ Держава та суд все ще мають довести, що менш обмежувальних засобів, ніж заборона, не буде достатньо, і така санкція є пропорційною законній меті, яку переслідують.
77. «Пропаганда комуністичних та/або націонал-соціалістичних (нацистських) тоталітарних режимів та їх символів» - БДПІЛ нагадує про свій спільний висновок 2015 року, в якому визнається «право України забороняти або навіть криміналізувати використання певних символів і пропаганду тоталітарних режимів», далі наголошуючи на тому, що «держави мають право ухвалювати законодавство, яке забороняє або навіть передбачає кримінальну відповідальність за використання символів і пропаганду певних тоталітарних режимів, такі закони мають відповідати вимогам, встановленим ЄКПЛ та іншими регіональними чи міжнародними документами з прав людини, а також їхніми національними конституціями».¹³¹ Як підкреслюється в Спільному висновку 2021 року, в якому аналізуються положення, подібні до тих, що перелічені в запиті: «державам не забороняється забороняти пропаганду певних ідеологій, за умови, що вони не порушують без потреби і непропорційно ключові права людини, такі як

¹²⁷ Комітет ООН з прав людини, Зауваження загального порядку № 11 «Заборона пропаганди війни та розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі (стаття 20)» (29 липня 1983 р.), п. 2.

¹²⁸ Див., наприклад, Спільний висновок БДПІЛ та Венеціанської комісії щодо Закону про політичні партії Азербайджану, CDL-AD(2023)007, параграф. 35. Див. також Міжнародні мандатарії щодо свободи вираження поглядів, Спільна декларація про свободу вираження поглядів і протидію насильницькому екстремізму, 3 травня 2016 р., пункт 2 (d).

¹²⁹ Див., наприклад, ЄСПЛ, *Perinçek v. Switzerland*, №. 27510/08, Рішення від 15 жовтня 2015 р., пп. 204-208 і 215.

¹³⁰ Дивіться також для порівняння Спільний висновок БДПІЛ та Венеціанської комісії щодо Закону про політичні партії Азербайджану, CDL-AD(2023)007, параграф. 34.

¹³¹ Див. БДПІЛ та Венеціанська комісія, Спільний проміжний висновок щодо Закону України про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) режимів і заборону пропаганди їхньої символіки (2015).

Записка БДПЛ щодо міжнародних та регіональних стандартів, застосованих до певних питань, пов'язаних з реформою політичних партій в Україні

право на свободу об'єднань і право на свободу вираження поглядів. Як наголошується в Резолюції 1308 (2002) Парламентської Асамблеї Ради Європи, демократії повинні знайти баланс, оцінивши рівень загрози демократичному порядку в країні, представленій такими партіями, і забезпечивши відповідні гарантії.¹³² У кожному окремому випадку, компетентний суд повинен оцінювати, чи є сприяння таким режимам достатньою загрозою для держави, щоб виправдати розпуск партії». ¹³³ БДПЛ також посилається на рекомендації, надані у Спільному проміжному висновку БДПЛ та Венеціанської комісії щодо Закону України про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) режимів і заборону пропаганди їхньої символіки, в якому зазначається про нечіткість, властиву терміну «пропаганда комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів» і рекомендується дати йому більш чітке визначення, щоб відрізнити його від інших форм вираження, гарантованих статтею 10 ЄКПЛ¹³⁴ статтею 19 МПГП.

78. Що стосується заборони «символів «комуністичних та/або націонал-соціалістичних і тоталітарних режимів», у спільному висновку 2021 року зазначено: *«просте публічне використання забороненого символу без додаткового посилання на незаконну діяльність політичної партії (у контексті міжнародного права прав людини), саме по собі не повинне призводити до заборони або розпуску партії»*.¹³⁵ Тим не менше, заборона партій, які використовують певну символіку чи знаки розрізнення, призначені для виправдання або поширення тоталітарного гноблення, може бути виправданою, якщо відповідні правові положення сформульовані з достатньою точністю та чітко визначають заборонені символи, назви та терміни.¹³⁶ Інакше обмеження викликало б питання не лише щодо свободи об'єднання партій, але й щодо свободи вираження поглядів, якою користуються партія та її члени. З огляду на викладене, рекомендовано надати **чітке визначення забороненої символіки**, яка може стати підставою для заборони політичних партій, у частині 4 статті 3 Законопроекту». ¹³⁷ Варто зазначити, що заборона на демонстрацію символіки в країнах-учасниках ОБСЄ різна.¹³⁸ ЄСПЛ зазначив, що загальна заборона таких символів може обмежити їх

¹³² Парламентська Асамблея Ради Європи, Резолюція 1308 (2002) Обмеження діяльності політичних партій у державах-членах Ради Європи, прийнята 18 листопада 2002 р., п. 3.

¹³³ Див. БДПЛ та Венеціанську комісію, Спільний висновок щодо проекту Закону України «Про політичні партії», CDL-AD(2021)003, п. 45.

¹³⁴ Див. БДПЛ та Венеціанська комісія, Спільний проміжний висновок щодо Закону України про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) режимів і заборону пропаганди їхньої символіки (2015), пп. 83-85 і 119.

¹³⁵ БДПЛ та Венеціанська комісія, Спільний проміжний висновок щодо Закону України про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) режимів та заборону пропаганди їхньої символіки (2015), п. 108.

¹³⁶ Див. БДПЛ та Венеціанська комісія, Спільні рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій (2-е видання, 2020), п. 89. Стосовно тоталітаризму як такого, дві резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи стосуються засудження тоталітарних режимів: Резолюція 1096 (1996) про заходи щодо демонтажу спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем, прийнята 27 червня 1996 та Резолюція 1481 (2006) про необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів, прийнята 25 січня 2006 року. Ці резолюції не стосуються використання комуністичної символіки. Парламентська асамблея ОБСЄ прийняла Вільнюську декларацію, яка в Резолюції про возз'єднання розділеної Європи: просування прав людини та громадянських свобод у регіоні ОБСЄ в 21 столітті, прийнятій на вісімнадцятій щорічній сесії Парламентської асамблеї ОБСЄ з 29 по 3 червня 2009 р., у пунктах 3, 11 і 17, зокрема, зазначено, що «у XX столітті європейські країни пережили два великі тоталітарні режими, нацистський і сталінський, які спричинили геноцид, порушення прав і свобод людини, військові злочини та злочини проти людства», закликав усі держави-учасниці ОБСЄ зайняти «об'єднану позицію проти будь-якого тоталітарного правління з будь-якого ідеологічного походження» та висловив глибоку стурбованість «прославленням тоталітарних режимів, включаючи проведення публічних демонстрацій, що прославляють нацистське чи сталінське минуле».

¹³⁷ Див. БДПЛ та Венеціанська комісія, Спільний висновок щодо проекту Закону України «Про політичні партії», CDL-AD(2021)003, п. 47.

¹³⁸ Наприклад, заборона на використання нацистської символіки та/або нацистської пропаганди існує в Австрії, Білорусі, Бразилії, Франції та Російській Федерації. Законодавство, що забороняє використання комуністичної символіки або пропаганду комунізму, було прийнято в таких країнах, як Угорщина, Литва та Польща. Албанія, Чехія, Італія, Словаччина та Німеччина заборонили використання тоталітарної або неконституційної символіки чи пов'язаної з нею пропаганди, не уточнюючи, чи поширюється це положення на комуністичну символіку та ідеологію.

використання в контекстах, у яких жодне обмеження не буде виправданим.¹³⁹ БДПЛ та Венеціанська комісія у своїй спільній заяві *amicus curiae* для Конституційного суду Молдови щодо заборони використання символів тоталітарного комуністичного режиму та пропаганди тоталітарних ідеологій у Республіці Молдова також наголосили на питанні конкретизації заборонених дій та необхідності у випадках, коли проста демонстрація символіки призвела до кримінального переслідування за відсутності перевірки щодо того, чи була вона небезпечною пропагандою.¹⁴⁰

79. Пропаганда російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як терористичної держави проти України, символів військового вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну – Насамперед, БДПЛ визнає законне право України запроваджувати ефективні заходи на захист національної безпеки та суверенітету, захист демократії та прав та свобод інших, особливо в контексті війни, спричиненої вторгненням Російської Федерації в Україну. Незважаючи на те, що до внесення постійних змін до законодавства про політичні партії шляхом прийняття нових положень, які залишатимуться чинними навіть після закінчення надзвичайного/воєнного стану, слід ставитися дуже обережно, певні обмеження щодо використання символіки, пов'язаної з військовим вторгненням, можливо, будуть виправданими протягом розумного періоду часу. Однак, такі положення, якщо вони включені до законодавства про політичні партії, необхідно обов'язково проаналізувати з точки зору їхнього довготермінового застосування в мирний час, коли воєнний стан і відступи від міжнародних стандартів прав людини більше не будуть застосовуватися, і тому вони повинні повністю відповідати міжнародним стандартам прав людини (див. також коментарі щодо заборони політичних партій під час війни). Крім того, як підкреслювалося вище щодо інших символів, важливо забезпечити певність і передбачуваність обмежувальних підстав. Невизначеність терміну «російський нацистський тоталітарний режим» потенційно може призвести до надмірного та потенційно довільного тлумачення, а отже, його слід переглянути. Крім того, ті самі застереження щодо терміну «пропаганда», про які зазначено вище, застосовні до цієї запропонованої підстави. Крім того, залишається сумнівним, чи потрібна така додаткова підстава взагалі, оскільки зазначена заборонена діяльність може охоплюватися іншими вищезгаданими переліченими підставами (у вузькому тлумаченні або більш чітко визначеними та/або обмеженими), такими як «пропаганда війни», заклики до насильства тощо. Більше того, ця підстава безсумнівно пов'язана з війною, спричиненою вторгненням Російської Федерації в Україну. З юридичної точки зору **сумнівно, чи слід назавжди вводити до законодавства загального застосування такі обставинні положення, тим більше, що вони дещо дублюватимуть інші вищезазначені підстави. Це не обмежує можливості введення більш обмежувальних положень під час війни чи іншого надзвичайного стану, за умови дотримання суворих умов, як описано нижче.**
80. «Фінансування діяльності політичної партії громадськими організаціями, політичними партіями держави, визнаної відповідно до закону державою-агресором, та включеними до Переліку політичних партій та громадських формувань - нерезидентів України, які загрожують національній безпеці України» – Щодо заборони фінансування від громадських організацій/політичних партій

¹³⁹ Див. ЄСПЛ, *Vajnai проти Угорщини*, №. 33629/06, 8 липня 2008 р., п. 54

¹⁴⁰ Див. БДПЛ та Венеціанська комісія, *Спільний звіт amicus curiae* для Конституційного суду Молдови щодо відповідності європейським стандартам закону № 192 від 12 липня 2012 р. про заборону використання символів тоталітарного комуністичного режиму та пропаганди тоталітарної ідеології в Республіці Молдова, CDL-AD(2013)004, параграф. 44; див. також ЄСПЛ, *Fratanolu v. Hungary*, №. 29459/10, рішення від 3 листопада 2011 р., п. 25.

«держави-агресора», які внесені до певного переліку, то слід нагадати, що пожертви від іноземних донорів або юридичних осіб в Україні вже заборонено. Ці заборони є міцною базою, яка має запобігати фінансуванню політичних партій з іноземних джерел. Як зазначено в Спільних рекомендаціях щодо регулювання діяльності політичних партій, заборона на пожертви з іноземних джерел «узгоджена зі статтею 7 Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2003)4 щодо спільних правил боротьби з корупцією під час фінансування політичних партій і виборчих кампаній», яка передбачає, що «держави повинні спеціально обмежувати, забороняти чи іншим чином регулювати пожертви від іноземних донорів».¹⁴¹ Це обмеження має на меті уникнути неправомірного впливу іноземних інтересів, у тому числі іноземних урядів, на внутрішні політичні справи, та зміцнює незалежність політичних партій».¹⁴² Тим не менше, кожен окремий випадок має розглядатися окремо в контексті загального законодавства про фінансування політичних партій. У зв'язку з цим, ЄСПЛ зазначив, що «це питання належить до залишкової свободи розсуду, наданої Договірним державам, які залишаються вільними визначати, які джерела іноземного фінансування можуть використовуватися політичними партіями».¹⁴³ У той же час, просте отримання фінансових ресурсів із заборонених джерел, якщо воно не становить собою кримінальний злочин, визначений відповідно до міжнародних стандартів (наприклад, фінансування тероризму, відмивання грошей, корупція тощо), не повинне автоматично виправдовувати заборону політичної партії, оскільки заборона має бути екстремальним заходом (незважаючи на різні можливі правила/підстави, які можуть застосовуватися під час війни чи воєнного стану, або обмеження щодо фінансування, отриманого від держави, яка здійснює військову агресію).

81. У світлі викладеного вище, визнаючи законне право України запроваджувати ефективні заходи для захисту національної безпеки та суверенітету, захисту демократії та прав і свобод інших, особливо в контексті війни, спричиненої вторгненням Російської Федерації в Україну, вкрай важливо **не намагатися вводити непрямі положення в законодавство загального застосування, яке залишатиметься застосовним у мирний час. Такі конкретні підстави скоріше повинні бути визначені в окремому законі як тимчасові заходи, суворо обмежені терміном дії воєнного стану.**
82. Крім того, зазначається, що підстава «колаборація окремих партій» також *apriori* підпадає під вищезазначені підстави для заборони, і залишається сумнівним, чи потрібно запроваджувати таку окрему підставу під час воєнного стану.
83. Нарешті, БДПЛ також хотіло б нагадати про нещодавню рекомендацію у Спільному висновку 2021 року про те, що «законопроект не передбачає права на оскарження в таких випадках. Якщо рішення про заборону не приймається Конституційним судом або Верховним судом, право на швидке оскарження має бути гарантовано.»¹⁴⁴ Дійсно, засоби правового захисту, які не надаються

¹⁴¹ Див. статтю 7 Додатку до [Рекомендації Rec\(2003\)4](#) Комітету міністрів державам-членам щодо спільних правил боротьби з корупцією під час фінансування політичних партій і виборчих кампаній.

¹⁴² Див. БДПЛ та Венеціанська комісія, [Спільні рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-ге видання, 2020), п. 229. Див. статтю 7 Додатку до [Рекомендації Rec\(2003\)4](#) Комітету міністрів державам-членам щодо спільних правил боротьби з корупцією під час фінансування політичних партій і виборчих кампаній. Див. також [Звіт Венеціанської комісії про фінансування об'єднань](#) (2009), п. 77.

¹⁴³ Див. ЄСПЛ, *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde v. France*, №. 71251/01, 7 червня 2007 р. Див. також [Кодекс належної практики Венеціанської комісії у сфері політичних партій](#), п. 160. Див. також Венеціанську комісію, [Висновок щодо заборони фінансових внесків політичним партіям з іноземних джерел \(2006\)](#), п. 34.

¹⁴⁴ Див. БДПЛ та Венеціанську комісію, [Спільний висновок щодо проекту закону України про політичні партії](#), CDL-AD(2021)003, п. 143.

своєчасно, можуть не відповідати вимозі щодо ефективності такого засобу.¹⁴⁵ Ці міркування слід мати на увазі, щоб забезпечити доступ до ефективних засобів правового захисту.

У ВІДПОВІДЬ НА ПИТАННЯ ПРО ВІДПОВІДНІСТЬ ДЕЯКИХ ПІДСТАВ ДЛЯ ЗАБОРОНИ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ПРАВАМ ЛЮДИНИ

Розробляючи підстави для заборони політичних партій, важливо мати на увазі основні принципи, згідно з якими заборона є екстремальним заходом, який слід застосовувати лише за виняткових обставин і в екстремальних випадках, суворо дотримуючись вимог, встановлених міжнародними стандартами прав людини, наприклад, що вони мають бути встановлені законом – це означає, що відповідний закон має бути точним, певним і передбачуваним, переслідувати законну мету, як це передбачено міжнародними документами, бути необхідним у демократичному суспільстві, та недискримінаційним.

Стосовно запропонованих підстав заборони, що розглядаються, слід мати на увазі наступне:

- (i) лише заклик до або застосування насильства, або загроза громадянському миру чи основним демократичним принципам, може виправдати заборону та розпуск політичної партії, та зв'язок між «ліквідацією незалежності держави»/«порушенням суверенітету, безпеки та територіальної цілісності» держави» і насильством має бути більш конкретним;
- (ii) враховуючи розпливчастість терміну «пропаганда», особливо стосовно «комуністичних та/або націонал-соціалістичних (нацистських) тоталітарних режимів» і «російського нацистського тоталітарного режиму» та їхньої символіки, його слід чітко визначити, щоб відрізнити від інших форм самовираження, гарантованих статтею 10 ЄКПЛ та статтею 19 МПГПП;
- (iii) щодо заборони використання символів, відповідні законодавчі положення мають бути сформульовані з достатньою точністю та чітко визначати заборонені символи, назви та терміни; і
- (iv) слід переглянути запровадження окремих підстав або непрямих положень для заборони політичних партій, якщо вони дублюють інші підстави заборони, існуючі в законодавстві, без шкоди для можливості запровадження більш обмежувальних положень під час війни чи іншого надзвичайного стану, за чітко визначених умов.

4.2. Заборона політичних партій під час війни

84. Умови воєнного часу створюють тиск на демократичні права, оскільки передбачають обмеження певної діяльності в інтересах підтримки порядку та

¹⁴⁵ Див. БДІПЛ та Венеціанську комісію, [Рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2^{-е} видання, 2020 р.), п. 53.

безпеки, в той час як вимоги національної безпеки зростають. Зазначається, що хоча Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій не стосуються ситуації надзвичайного стану,¹⁴⁶ деякі фундаментальні принципи, перелічені в них, залишаються застосовними завжди, особливо право на ефективний засіб правового захисту (див. нижче).

85. Згідно з чинною законодавчою базою, Конституція України допускає обмеження деяких політичних прав, у тому числі діяльності партій в умовах воєнного стану (ст. 64, 36 і 37). Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022 посилається на статтю 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», яка сама по собі передбачає можливість *«заборони діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, насильницьку зміну конституційного ладу, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжнаціональної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, охорону здоров'я»* (п. 1(9)).¹⁴⁷
86. Окрім того, відповідно до статті 15 ЄКПЛ та статті 4 МПГПП,¹⁴⁸ Україна також офіційно повідомила [Раду Європи](#) та [Генерального секретаря ООН](#) про тимчасові відступи від кількох положень ЄКПЛ та МПГПП під час воєнного стану, які регулярно подовжувалися з березня 2022 року (останній раз у лютому 2023 року ще на 90 днів).¹⁴⁹ У зазначених повідомленнях йдеться, серед іншого, про відступи від статей 10 і 11 ЄКПЛ і 19 і 22 МПГПП).
87. Відповідно, під час воєнного стану та згідно з міжнародними зобов'язаннями певні обмеження можуть бути виправдано запроваджені у спосіб і на час, які суворо вимагаються гостротою ситуації, *виходячи за межі тих обмежень, які можуть бути введені в мирний час*. Водночас, **заходи відступу від зобов'язань все одно повинні проходити жорстку перевірку необхідності та пропорційності з точки зору їх часових, географічних та матеріальних масштабів, необхідних для того, щоб відповідати гостроті ситуації**. У цьому відношенні, як правило, позитивною практикою є включення в законодавство, яке спрямоване на запровадження заходів відступу, положення про припинення дії тобто, що всі правові акти та заходи, прийняті протягом цього періоду, припиняють свою дію після закінчення цього надзвичайного стану або іншого подібного режиму.¹⁵⁰ Таким чином, **замість того, щоб передбачати заборону/розпуск політичних партій, для того, щоб заходи припиняли чинність після закінчення надзвичайного чи воєнного стану, було б доцільніше розглянути можливість введення у законодавство правових положень, які передбачають тимчасові обмеження, у тому числі, якщо це необхідно, можливість призупинення діяльності політичних партій, хоча іноді на практиці таке призупинення може мати наслідки, подібні до розпуску**. Це не обмежує можливості заборони

¹⁴⁶ Див. БДПЛ та Венеціанська комісія, [Спільні рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2-ге видання, 2020), п. 82.

¹⁴⁷ Див. текст Указу [Президента](#) України та Закону [України](#) «Про правовий режим воєнного стану».

¹⁴⁸ МПГПП дозволяє державам-учасникам «вживати заходів, які відступають від своїх зобов'язань за цим Пактом, у тій мірі, яка суворо вимагається гостротою ситуації, за умови, що такі заходи не суперечать іншим їхнім зобов'язанням згідно з міжнародним правом і не передбачають дискримінації виключно за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження». (Стаття 4). Стаття 15(1) ЄКПЛ передбачає: «Під час війни чи іншої надзвичайної ситуації, що загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від їх зобов'язань за [цією] Конвенцією, у тій мірі, в якій суворо цього вимагає гострота ситуації, за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом».

¹⁴⁹ Див. [Full list - Treaty Office \(coe.int\)](#); та [CN.47.2023-Eng.pdf \(un.org\)](#).

¹⁵⁰ Див., наприклад, стосовно надзвичайних заходів у сфері охорони здоров'я, БДПЛ, [Зобов'язання щодо людського виміру ОБСЄ та реагування держави на пандемію COVID-19](#), 17 липня 2020 р., стор. 36 і 50.

політичної партії шляхом застосування загальних заборонних підстав законодавства про політичні партії, як крайнього заходу та якщо цього абсолютно вимагає гострота ситуації.

88. Незалежно від правової основи також важливо, щоб надзвичайні заходи не надавали органам виконавчої влади необмежену свободу дій на власний розсуд, і встановлювали чіткі умови та обмеження, а також ніколи не передбачали безстрокове делегування повноважень.¹⁵¹
89. Нарешті, навіть у надзвичайних ситуаціях слід забезпечити загальну повагу до принципів верховенства права,¹⁵² включаючи принцип законності, ефективного незалежного судового контролю та ефективних національних засобів правового захисту.¹⁵³ Таким чином, **навіть у такі часи, призупинення або розпуск політичної партії завжди має ґрунтуватися на рішенні суду. Хоча режим воєнного стану може потенційно виправдати обмеження діяльності політичної партії через застосування пришвидшених судових процедур, коли це вкрай необхідно через гостроту ситуації, будь-які подібні процедури все одно повинні відповідати основним принципам справедливого судового розгляду, від яких не можна відступати за будь-яких обставин.**¹⁵⁴ Отже, модальності зазначеної судової процедури мають бути такими, щоб дозволити політичній партії захистити себе відповідно до принципу рівності сторін.

У ВІДПОВІДЬ НА ПИТАННЯ ЩОДО ЗАБОРОНИ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ПІД ЧАС ВІЙНИ

При регулюванні діяльності політичних партій у воєнний час слід враховувати наступне:

- (i) Забезпечити, щоб відступні заходи, пов'язані з регулюванням політичних партій під час воєнного стану, відповідали вимогам суворості необхідності та пропорційності з точки зору їх часових, географічних та матеріальних масштабів, щоб відповідати гостроті ситуації;
- (ii) Включити в законодавство положення про припинення дії, яке має на меті запровадити заходи відступу щодо політичних партій, що означає, що всі правові акти та заходи, вжиті протягом цього періоду, припинять свою дію після закінчення цього надзвичайного стану чи іншого подібного режиму; як наслідок, замість заборони рекомендується розглянути можливість запровадження в законодавстві можливості призупинення діяльності політичних партій, яка може бути скасована після закінчення воєнного стану, без шкоди для можливості розпуску зазначених політичних партій відповідно

¹⁵¹ Там само, стор. 50 (Звіт БДІПЛ за 2020 рік).

¹⁵² Див. Комітет ООН з прав людини, [Загальний коментар №. 29 статті 4 МПГПП](#), п. 2.

¹⁵³ Див. [Резолюцію ПАРЄ 2209 \(2018\) Надзвичайний стан: питання пропорційності щодо відступів відповідно до ст. 15 Європейської конвенції з прав людини](#), п. 3. Див. також Комітет ООН з прав людини, [Загальний коментар №. 29 статті 4 МПГПП](#), пп. 14-15.

¹⁵⁴ Див. Комітет ООН з прав людини, [Загальний коментар №. 29 статті 4 МПГПП](#), п. 16; та Загальний коментар № 32 (2007), пункт 6. Це включатиме право на розгляд незалежним і безстороннім судом (Зауваження загального порядку № 32 (2007), п. 19); презумпція невинуватості (Зауваження загального порядку № 32 (2007), параграф 6); право на доступ до адвоката; а також право заарештованих або затриманих осіб бути негайно доставленими до (незалежного та неупередженого) судового органу для негайного прийняття рішення щодо законності затримання та розпорядження про звільнення, якщо воно є незаконним/право на habeas corpus (ССПР, Загальний коментар № 29, п. 16 і Зауваження загального порядку № 35, стаття 9 (Свобода та особиста недоторканність), пункт 67).

до загальних положень та з урахуванням гарантій, що забезпечують доступ політичної партії до ефективних засобів правового захисту;

- (iii) Забезпечити, щоб навіть під час воєнного стану призупинення або розпуск завжди ґрунтувалося на рішенні суду, можливо, прийнятого за пришвидшеною судовою процедурою, коли це вкрай необхідно через гостроту ситуації, але гарантуючи, що такі процедури відповідають фундаментальним принципам справедливого суду, відступ від яких не допускається за жодних обставин.

5. МАСОВЕ ЧЛЕНСТВО У ПАРТІЯХ ТА РОЛЬ РЯДОВИХ ПАРТІЙЦІВ

90. У запиті на підготовку Записки міститься запитання, чи мають масове членство в партії та роль рядових членів партії визначну роль як основу стійкості політичних партій і демократії.
91. Як зазначено в статті 20 Загальної декларації прав людини, усі особи повинні мати право вільно вступати до об'єднань або утримуватися від участі в них, оскільки членство в партії є вираженням вільного вибору особи та права на свободу самовираження і політичних поглядів. Загальноприйнятої моделі партійної організації не існує, однак, як правило, чим більше членів має партія, тим більш стабільною та інституціоналізованою вона вважається. Партійна інституціоналізація розглядалася не лише як одна з головних детермінант стабільності партійної системи, але й як неодмінна умова консолідації демократії.
92. Існує багато способів підвищити стійкість політичних партій, включаючи розбудову внутрішньопартійної демократії. Внутрішньопартійна демократія сама по собі може проявлятися у внутрішніх партійних процедурах, які сприяють залученню членів партії до процесів обговорення та прийняття рішень, розширюючи залучення рядового складу партії до виконання певних ключових завдань партійного управління, як-от вибір лідерів партій та кандидатів на виборах шляхом відкритих, регулярних, конкурентних прозорих виборів усередині партії, а також визначення політичних позицій партії. Прийняття стратегії участі рядового складу може допомогти залучити членів партії до партійної діяльності та, зрештою, підсилити внутрішню партійну демократію та, як наслідок, стійкість політичної партії. Як стверджує Венеціанська комісія, *«[в]нутрішня партійна демократія відповідає законним очікуванням громадян щодо того, що партії, які отримують державне фінансування та фактично визначають, хто буде обраний на державні посади, «практикують те, що вони сповідують», дотримуючись демократичних принципів у своїх організаціях. Таким чином, позитивні практики у сфері демократичного функціонування політичних партій, паралельно із законодавством із цього питання, де воно було прийнято, та за власною ініціативою, якщо воно не було розроблено, є важливими для підвищення довіри до всієї демократичної системи і загального зміцнення демократичної культури»*.¹⁵⁵
93. Наприклад, у Сполученому Королівстві члени Лейбористської партії та Ліберал-демократи від відповідного виборчого округу запрошуються взяти участь у процесі складання короткого списку та остаточного відбору кандидатів шляхом прямого голосування. Соціал-демократична партія Швеції приймає пропозиції

¹⁵⁵ Див. [Кодекс належної практики Венеціанської комісії у сфері діяльності політичних партій](#), CDL-AD(2009)021.

кандидатур від будь-яких окремих членів та інших партійних структур, хоча остаточний відбір проводиться зборами делегатів (виборчій конференції), якщо тільки одна третина присутніх делегатів не закликає до загального голосування серед членів, які тоді повинні будуть заповнити виборчий бюлетень, ранжуючи кандидатів відповідно до їхніх уподобань.¹⁵⁶

94. З цієї точки зору важливо оцінити внутрішньопартійну демократію, якою мірою партія може дозволити пряму інтеграцію своїх членів у внутрішньопартійне управління (вибір партійного лідера або кандидатів, затвердження коаліційних угод або визначення партійної політики, а також визначення вимог до членства (наприклад, внески та процедури подання заявки)). Протягом останніх десятиліть багато країн еволюціонували від ліберальної моделі до посиленого регулювання політичних партій, запроваджуючи вимоги щодо внутрішньої демократії та рівності, зовнішньої підзвітності та (підвищення) поваги до основних елементів конституційного порядку.¹⁵⁷ Якщо вибір робиться на користь такого підходу, його слід чітко врегулювати, щоб правила, що стосуються прозорості, рівності та доброчесності, не обходилися на внутрішньопартійному рівні. Як передбачено Керівними принципами регулювання діяльності політичних партій БДІПЛ та Венеціанської комісії, *«визначаючи, що у відборі кандидатів і визначенні рейтингу у виборчих списках часто домінують закриті організації та мережі відомих політиків, партії, які прагнуть до внутрішньопартійної демократії, повинні прийняти чіткі та прозорі критерії для відбору кандидатів, доступні всім членам»*.¹⁵⁸

[КІНЕЦЬ ТЕКСТУ]

¹⁵⁶ Дивіться також статuti Соціалістичної робітничої партії Іспанії, Народної партії та Об'єднаних лівих.

¹⁵⁷ Див. БДІПЛ та Венеціанська комісія, [Рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2^{-е} видання, 2020 р.) , п. 30.

¹⁵⁸ Див. БДІПЛ та Венеціанська комісія, [Рекомендації щодо регулювання діяльності політичних партій](#) (2^{-е} видання, 2020 р.) , п. 162.